



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD
Mestrado em Direito**

RICARDO MENDES VILLAFANE GOMES

**O CASO DA VILA DNOCS, EM SOBRADINHO/DF: A URBANIZAÇÃO E O
IMPACTO NA REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE**

Brasília
2019

RICARDO MENDES VILLAFANE GOMES

**O CASO DA VILA DNOCS, EM SOBRADINHO/DF: A URBANIZAÇÃO E O
IMPACTO NA REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE**

Dissertação apresentada ao Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento do Centro Universitário de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Brasília
2019

RICARDO MENDES VILLAFANE GOMES

**O CASO DA VILA DNOCS, EM SOBRADINHO/DF: A URBANIZAÇÃO E O
IMPACTO NA REDUÇÃO DA CRIMINALIDADE**

Dissertação apresentada ao Instituto
CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento do
Centro Universitário de Brasília, como
requisito para obtenção do título de
Mestre em Direito.

Brasília, ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva (Orientador)

Profa. Dra. Liziane Paixão Silva Oliveira
(UniCEUB)

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
(UNB)

Prof. Dr. Paulo Afonso Cavichioli Carmona (Suplente)
(UniCEUB)

Brasília

2019

RESUMO

A criminalidade urbana é um problema que aflige muitos brasileiros e conhecer algumas formas de se reduzir a quantidade de delitos certamente é importante caminho para a adoção de políticas públicas eficientes. Neste contexto, é possível se reverter a curva de crescimento da criminalidade com a urbanização? Buscará se demonstrar, ao longo deste trabalho, que a efetivação do direito à moradia digna tem impacto positivo na diminuição dos crimes. De fato, a urbanização tem relação direta com a redução dos delitos, uma vez que a garantia da propriedade imobiliária com infraestrutura dos serviços públicos básicos é um fator que impacta nos índices criminais. Para tanto, realizou-se uma avaliação bibliográfica e a análise do processo de urbanização levado a efeito em 2013 na Vila Dnocs, em Sobradinho/DF, através do Programa Morar Bem. Com base neste marco temporal, procedeu-se à coleta de dados criminais para uma comparação quantitativa dos crimes violentos letais intencionais e dos delitos contra o patrimônio ocorridos antes e depois da urbanização nesta localidade e constatou-se que efetivamente houve um impacto positivo na redução da criminalidade.

Palavras-chave: Urbanização. Direito à moradia. Vila Dnocs. Redução da criminalidade.

ABSTRACT

Urban crime is a problem that afflicts many Brazilians and knowing some ways to reduce the number of crimes is certainly an important way to adopt efficient public policies. In this context, is it possible to reverse the growth curve of crime with urbanization? It will be demonstrated, throughout this work, that the realization of the right to decent housing has a positive impact in reducing crimes. In fact, urbanization is directly related to the reduction of crime, since the guarantee of real estate with infrastructure of basic public services is a factor that has an impact on crime rates. To do so, a bibliographic evaluation and analysis of the urbanization process carried out in Vila Dnocs, in Sobradinho/DF, through the Morar Bem Program was carried out. Based on this time frame, criminal data were collected for a quantitative comparison of intentional lethal violent crimes and crimes against property occurred before and after urbanization in this locality and it was found that there was a positive impact in reducing crime.

Keywords: Urbanization. Right to housing. Vila Dnocs. Reducing crime.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 A FUNDAMENTALIDADE E A SOCIALIDADE DO DIREITO À MORADIA.....	13
2.1 As dimensões (ou gerações) dos direitos fundamentais e os graus de eficácia das normas constitucionais.....	14
2.2 O sistema normativo internacional da moradia.....	19
2.3 A moradia na nova ordem constitucional brasileira.....	22
2.4 O preocupante déficit habitacional no Brasil.....	27
2.5 O confronto entre os direitos sociais e a reserva do possível.....	32
2.6 As precárias condições de vida dos moradores da Vila Dnocs, em Sobradinho/DF.....	38
3 A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E SEU ALCANCE JURÍDICO.....	41
3.1 Breve histórico da propriedade imobiliária no Brasil.....	43
3.2 Os atributos e a função social da propriedade urbana.....	45
3.3 Aquisição da propriedade de imóveis pelo registro do título translativo.....	52
3.4 As condições gerais da propriedade imobiliária na Vila Dnocs/DF.....	53
3.5 Hipóteses de perda da propriedade imobiliária.....	56
4 O REGISTRO DE IMÓVEIS NO CONTEXTO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA.....	60
4.1 Noções sobre a temática e os principais sistemas registrais.....	61
4.2 O arcabouço principiológico e os elementos do registro imobiliário.....	67
4.3 A Vila Dnocs à margem do registro imobiliário.....	78
5 A PROBLEMÁTICA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.....	81
5.1 Entendendo as terminologias do parcelamento do solo.....	82
5.2 Apresentação e aprovação dos projetos de loteamento e desmembramento....	86
5.3 O Registro imobiliário do loteamento e desmembramento e a entabulação contratual.....	89
5.4 O desordenado crescimento urbano da Vila Dnocs.....	95
6 A URBANIZAÇÃO DA VILA DNOCS E O IMPACTO NA CRIMINALIDADE.....	97
6.1 Diferenciação entre violência e criminalidade.....	98
6.2 O crescimento desordenado das cidades e o progressivo incremento na criminalidade.....	100
6.3 Os diversos delitos cometidos no Dnocs antes da saudável intervenção urbanística.....	103
6.4 O marco legal da urbanização da Vila Dnocs.....	108
6.5 A correta urbanização e o impacto nos índices criminais.....	115

6.6 A sanção das desordens urbanas como forma de diminuir a ocorrência de delitos.....	120
7 CONCLUSÃO.....	127
REFERÊNCIAS.....	132

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1: Déficit habitacional por componente e percentual do déficit habitacional por componente, segundo regiões geográficas, Unidades da Federação e regiões metropolitanas (RM) - Brasil - 2015.....	28
Tabela 2: Déficit habitacional total e relativo, por situação de domicílio, segundo regiões geográficas, Unidades da Federação e regiões metropolitanas (RM) - Brasil - 2015.....	30
Gráfico 1: Mostra o Plano Piloto e Sobradinho/DF.....	54
Gráfico 2: Mostra a Vila Dnocs em relação a Sobradinho/DF.....	54
Gráfico 3: C.V.L.I. - ano 2002-2010.....	105
Gráfico 4: Roubo a transeunte - ano 2001-2008.....	106
Gráfico 5: Furto de veículo - ano 2003-2013.....	107
Gráfico 6: Croqui do projeto de urbanização da Vila Dnocs.....	111
Gráfico 7: C.V.L.I. - ano 2002-2018.....	116
Gráfico 8: Roubo a transeunte - ano 2001-2018.....	117
Gráfico 9: Roubo de veículo - ano 2008-2018.....	117
Gráfico 10: Furto de veículo - ano 2003-2018.....	118
Gráfico 11: C.C.P. - ano 2001-2018.....	119
Tabela 3: Total de desordens por região administrativa.....	121
Tabela 4: Total de desordens mapeadas em Sobradinho.....	123
Gráfico 12: Desordens em Sobradinho - ano 2018.....	124
Gráfico 13: Os pontos das desordens em Sobradinho - ano 2018.....	125
Gráfico 14: As manchas das desordens em Sobradinho - ano 2018.....	126

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar se há relação entre a urbanização e a diminuição da criminalidade. O foco da pesquisa centrará na quantidade de crimes cometidos em determinado local e em certo espaço de tempo. Vale registrar que violência e criminalidade são conceitos distintos. Enquanto a criminalidade é considerada um “fenômeno de massa, constituído de infrações que se apresentam num tempo e lugar determinados: uma totalidade, que imprime a fisionomia criminal a uma época”¹, a violência pode ser analisada como “um fenômeno complexo e multifacetado, cujas vias de determinação são múltiplas e estão em dinâmica inter-relação.”²

Poder-se-ia dizer, então, que “a criminalidade é um resultado da violência”³, ou seja, a violência urbana é um fenômeno social interdisciplinar e a criminalidade pode ser compreendida como uma de suas vertentes, razão pela qual importante verificar se o planejamento urbanístico possui algum impacto positivo na queda dos índices criminais. Por conta disso, não se aprofundará nos conceitos, formas e tipos de violência.

Para tanto, será feito um estudo de caso da Vila Dnocs, localizada na cidade de Sobradinho/DF, que surgiu na década de 1960 e foi se expandindo de maneira irregular ao longo dos anos. Com efeito, o Dnocs é uma comunidade dotada de dimensões territoriais relativamente pequenas, mas sofreu com o crescimento desordenado.

Diversos crimes eram cometidos diuturnamente na região, em especial os crimes violentos letais intencionais e contra o patrimônio, gerando uma sensação de insegurança para a população local. Os barracos iam sendo construídos à revelia do Poder Público, uma vez que a área pertencia ao Distrito Federal e não havia

¹ ALBERGARIA, Jason. *Noções de criminologia*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 176.

² PERES, Maria Fernanda Tourinho. Violência: um problema de saúde pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (orgs.). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?* São Paulo: Contexto, 2006, p. 109.

³ POSTERLI, Renato. *Violência urbana: abordagem multifatorial da criminogênese*. Belo Horizonte: Inédita, 2000, p. 23.

interesse estatal em promover obras de infraestrutura, pois a qualquer momento o assentamento poderia ser removido de lugar.

A busca por uma habitação é inerente à natureza humana, como meio de se proporcionar segurança pessoal e familiar. Ter uma moradia não é um luxo, mas uma necessidade. O déficit imobiliário brasileiro é um gargalo atual e precisa ser enfrentado pelos entes estatais.

Por sua vez, a grande quantidade de terras sem o devido aproveitamento demonstra que a propriedade imobiliária não está cumprindo a sua função social, como determina a Constituição Federal. Além disso, parcela considerável da população reside em habitações sem qualquer registro de domínio e sem segurança jurídica, pois o Direito não tutela devidamente esta situação de fato. Como o Registro imobiliário prima pela observância do princípio da legalidade, muitas pessoas não conseguem registrar a titularidade de sua propriedade ou outros direitos reais e passam a viver na total informalidade.

E isso é justamente a hipótese fática dos moradores do Dnocs, os quais permaneceram por anos na região sem deter algum título judicial ou administrativo a legitimar sua posse. A ausência de serviços públicos básicos era um problema premente e necessitava de solução. Tendo por marco o encerramento das obras de urbanização em 31 de dezembro de 2013, foi possível analisar os dados criminais nos momentos anteriores e posteriores à realização das obras de infraestrutura e da construção das casas.

O objetivo geral será verificar a existência ou não de queda nos números de delitos em uma comunidade após a urbanização saudável da respectiva região, com o escopo de demonstrar se há relação direta entre o urbanismo e a criminalidade, dando-se enfoque à moradia.

Quanto aos objetivos específicos, deve-se analisar os contornos jurídicos do direito fundamental da moradia e o exercício da função social da propriedade imobiliária; examinar os princípios registrais como meio de se garantir a segurança jurídica aos titulares dos imóveis e, em contrapartida, focar a ausência de tutela do Estado às comunidades que estão à margem do registro imobiliário; e discorrer sobre o parcelamento de solo urbano e as ações adotadas no processo de

urbanização da Vila Dnocs, com vistas a observar se houve influência na série histórica de determinados crimes.

Neste sentido, buscou-se desenvolver no capítulo segundo as noções gerais dos direitos fundamentais para mostrar como um conteúdo altamente explorado pelos estudiosos ainda contém aspectos divergentes de semântica e, também, situar o leitor quanto a alguns tópicos relevantes do tema. Discorremos sobre a clássica divisão dos direitos fundamentais em três dimensões, destacando o surgimento de uma quarta geração, apesar de não haver consenso entre os doutrinadores. Procurou-se demonstrar o período e o contexto histórico em que surgiram as dimensões de direitos, destacando a interligação e a sucessão de cada uma das gerações, bem como o papel a ser desempenhado pelo Poder Público. Analisou-se a eficácia das normas constitucionais e suas principais espécies reconhecidas pela literatura nacional (plena, contida e limitada), situando o direito à moradia entre elas e se haveria alguma juridicidade normativa deste mandamento constitucional.

Abordou-se, ainda, o problema da escassez de moradia nos centros urbanos e os efeitos da ausência de políticas públicas voltadas para a consecução de habitação. A falta de planejamento urbanístico é um dos motivos que levou ao surgimento de cortiços e favelas, bem como a explosão demográfica que atingiu nosso país nas últimas décadas, em particular o surgimento da Vila Dnocs. Foram elencados os pactos e tratados internacionais sobre o direito à moradia, para demonstrar que o debate em torno do assunto não está limitado ao cenário nacional, sendo preocupação constante da comunidade estrangeira em proporcionar formas de se garantir uma habitação digna para todos. A partir de 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à moradia permanece na pauta internacional.

De outro giro, verificou-se a moradia na nova ordem constitucional, desde o texto original da Carta da República de 1988 até a publicação da emenda nº 26/2000, que alterou o *caput* do artigo 6º. Durante esta análise, foi possível concluir se o direito à moradia é norma material e formalmente constitucional, inclusive com incursão aos §§ 2º e 3º do artigo 5º da Constituição e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Houve, outrossim, o cotejo do direito social à moradia com a

reserva do possível, uma vez que existe uma limitação orçamentária para a concretização de todas as normas programáticas e em que consiste a atuação do Estado para efetivar este direito.

O capítulo terceiro foi escolhido para apontar as principais características jurídicas da propriedade imobiliária como forma de demonstrar que o imóvel está intimamente vinculado ao Direito. Coube ressaltar, porém, que a propriedade e a moradia são institutos diferentes e não se confundem. Eles podem coexistir, mas não necessariamente um depende da existência do outro. Vale dizer, a pessoa pode ter uma moradia sem ser o proprietário do imóvel, como o inquilino, ou ter o domínio sem ter uma morada, como o dono de um lote vazio.

Foram apresentados os aspectos relevantes da função social da propriedade urbana, especialmente para indicar que o proprietário precisa dar destinação econômica ao bem e o Estado não pode se furtar de promover políticas públicas, como a urbanística e a habitacional. As diversas maneiras de aquisição e perda da propriedade imobiliária servem para ilustrar as condições gerais da propriedade imobiliária na Vila Dnocs.

No capítulo seguinte, observou-se a função do Registro de Imóveis para a garantia da propriedade imobiliária. Precisou-se conceituar alguns institutos típicos das Serventias imobiliárias para poder, assim, situar o Dnocs à margem do sistema registral. Se não há registro do direito real no Cartório competente, não se pode proporcionar segurança jurídica aos moradores da Vila Dnocs por não serem portadores de títulos inscritíveis no fôlio real. Apesar da propriedade imobiliária não ser imprescindível para que se tenha a moradia, uma vez que outros direitos reais podem ser utilizados para sua consecução, como a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), haverá a necessidade de registro no Cartório para se garantir a publicidade, segurança, eficácia, autenticidade e oponibilidade *erga omnes*.

Os princípios registrais são limitadores da atuação do oficial de registro e primam, sobretudo, pela atuação pautada na lei e na Constituição. É salutar se conhecer os aspectos gerais e os principais sistemas registrais imobiliários de *civil law*, na medida em que o Direito registral tem conteúdo específico e terminologias próprias.

O capítulo quinto tratou do parcelamento do solo urbano, regulado pela Lei nº 6.766/79, e as suas respectivas espécies (loteamento e desmembramento), destacando as duas grandes etapas para o registro do fracionamento de gleba, a cargo do Município ou Distrito Federal e do Registro de Imóveis, como meio de garantir a propriedade imobiliária (ou outros direitos reais) e o direito à moradia, sem se olvidar que são conceitos jurídicos distintos. O desordenado crescimento da Vila Dnocs e os motivos que levaram a seu surgimento não permitiram que a regularização se desse em perfeita consonância com a lei regente.

Por fim, reservou-se um capítulo para investigar detidamente o processo de urbanização da Vila Dnocs e o impacto na criminalidade. O advento da Lei Complementar distrital nº 742, de 16 de outubro de 2007 possibilitou a realização de diversos serviços básicos mínimos, como esgotamento sanitário, redes de esgoto, iluminação pública, construção de casas e calçamento, bem como melhorias nas condições de vida dos moradores.

Em momento antecedente à intervenção urbanística, pode-se observar a ocorrência de vários delitos contra o patrimônio e violentos letais intencionais, causando medo na população local. A insegurança era uma marca registrada no Dnocs, pois a criminalidade era uma realidade muito presente na comunidade.

Após o planejamento urbanístico e a execução das obras de infraestrutura promovidas pelo Distrito Federal, foi possível fazer um comparativo entre a quantidade de crimes, tendo por divisor a conclusão das benfeitorias e a entrega das casas às famílias que residiam no Dnocs. Vale dizer, foram estudados os índices criminais no período anterior e posterior ao processo urbanístico da Vila Dnocs, a ponto de demonstrar se há alguma relação direta entre urbanização e criminalidade.

Tratou-se, ainda, da sanção das desordens urbanas no Dnocs como forma de diminuir a ocorrência de delitos, uma vez que determinados desajustes urbanísticos podem contribuir para o cometimento de crimes.

Por fim, impende destacar que, metodologicamente, optou-se por abordar alguns aspectos específicos da Vila Dnocs em cada capítulo. De fato, para melhor situar o leitor, foi preferível discorrer sobre o Dnocs ao longo do trabalho, ao invés de consolidar todas as informações no último capítulo.

2 A FUNDAMENTALIDADE E A SOCIALIDADE DO DIREITO À MORADIA

A doutrina tem se debruçado sobre a origem dos direitos fundamentais, mas não há consenso entre os estudiosos sobre o marco inicial. Tem prevalecido que a positivação se deu a partir da Declaração de Direitos de Virgínia (1776) e da Declaração Francesa (1789),⁴ razão pela qual, desde esta época, as Constituições ocidentais e de cunho nitidamente liberais começaram a conter enunciados relacionados aos direitos fundamentais.

Com efeito, “a despeito do dissídio doutrinário sobre a paternidade dos direitos fundamentais, disputada entre a Declaração de Direitos do povo da Virgínia, de 1776, e a Declaração Francesa, de 1789, é a primeira que marca a transição dos direitos de liberdade legais ingleses para os direitos fundamentais constitucionais.”⁵

O indivíduo passou a ser enxergado como sujeito de direitos frente ao Estado e não apenas detentor de deveres e obrigações. À época, era importante elencar alguns direitos inerentes ao Homem nas Cartas Magnas para que houvesse limites na atuação dos governantes. As declarações americana e francesa possuíam características comuns e tinham por base o jusnaturalismo, pois reconheciam ao ser humano os direitos naturais, inalienáveis, invioláveis e imprescritíveis, sendo direitos de todos e não somente de um grupo seletivo ou casta.⁶

Outro ponto muito debatido diz respeito à terminologia a ser empregada, uma vez que alguns autores preferem direitos naturais, direitos humanos, liberdades públicas, direitos individuais e direitos do homem. Em que pese a diversidade de expressões, o termo direitos fundamentais é usualmente utilizado na doutrina constitucionalista pátria.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 136.

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2012, p. 43.

⁶ Ibidem, p. 44.

2.1 As dimensões (ou gerações) dos direitos fundamentais e os graus de eficácia das normas constitucionais

Corriqueiramente, observamos que os doutrinadores costumam utilizar a expressão gerações de direitos fundamentais. Referida terminologia não é a mais apropriada para a contextualização destes direitos porque denota a ideia de que as diversas fases dos direitos fundamentais se sobrepõem uma a outra e se excluem mutuamente, como se a posterior fosse superior ou contraditória em relação à anterior. Não é, contudo, o que acontece.

Trata-se, em verdade, de dimensões de direitos que se complementam ao longo dos tempos, como forma de garantir a cumulação dos direitos fundamentais e sua evolução e interação entre todas as suas etapas. Nesse sentido, a lição de Gilmar Mendes e Paulo Gustavo:

Essa distinção entre gerações dos direitos fundamentais é estabelecida apenas com o propósito de situar os diferentes momentos em que esses grupos de direitos surgem como reivindicações acolhidas pela ordem jurídica. Deve-se ter presente, entretanto, que falar em sucessão de gerações não significa dizer que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos em instante seguinte. Os direitos de cada geração persistem válidos juntamente com os direitos da nova geração, ainda que o significado de cada um sofra o influxo das concepções jurídicas e sociais prevalentes nos novos momentos.⁷

O aparecimento de um direito fundamental age como complementação do direito antecedente, não havendo se falar em sucessão de gerações, mas sim em acumulação dos direitos e aumento de sua qualidade. O direito posterior não é melhor ou superior ao anterior, pois todos se complementam entre si.

Basicamente, reconhecem-se três dimensões de direitos fundamentais com tutelas e valores específicos. “Em rigor, o lema revolucionário do século XVIII, esculpido pelo gênio político francês, exprimiu em três princípios cardeais todo o

⁷ MENDES, *op. cit.*, p. 138.

conteúdo possível dos direitos fundamentais, profetizando até mesmo a sequência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade.”⁸

Os direitos fundamentais de primeira dimensão exprimem o princípio da liberdade, cujas bases são os direitos civis e políticos do indivíduo. Receberam esta denominação porque foram os primeiros a serem positivados, conforme referido nas Revoluções francesa e americana. A nota principal destes direitos é um comando de abstenção dos governantes sobre a esfera privada da pessoa.

Vale dizer, gerava uma obrigação de não fazer ao Estado, consistente em respeitar as liberdades públicas e não agir de maneira desarrazoada, a ponto de o Poder Público não intervir na vida particular de cada indivíduo. São direitos de oposição frente ao Estado (prestação negativa), como meio de garantir as liberdades individuais, mas sem se preocupar com as desigualdades sociais.

O titular, portanto, é o indivíduo em contraposição aos governantes. “Surgiram no final do século XVIII, como uma resposta do Estado liberal ao Estado absoluto. Dominaram todo o século XIX, haja vista que os direitos de segunda dimensão só floresceram no século XX.”⁹ Os exemplos dos direitos de primeira dimensão são o direito à vida, liberdade, inviolabilidade domiciliar, liberdade de culto e crença religiosa.

Por sua vez, os direitos de segunda dimensão caracterizam-se por serem direitos sociais, econômicos e culturais, voltados para a promoção da igualdade material entre as pessoas. Não bastava apenas o direito à liberdade ou à igualdade formal, fazia-se necessário que todos os indivíduos pudessem gozar de melhores condições de vida. O Estado liberal não atendia mais aos anseios da população, fazendo com que o Poder Público passasse a ter atuação ativa no combate à desigualdade (prestação positiva), deslocando a função estatal para um Estado nitidamente social.

Nesta esteira, são os ensinamentos de Mastrodi e Rosmaninho, *verbis*:

⁸ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 577.

⁹ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 16ª ed. São Paulo: Editora Método, 2017, p. 98.

A individualidade dos direitos civis e políticos não garantia o exercício desses mesmos direitos à grande massa trabalhadora. Melhores condições de trabalho para o empregado, porém, representavam custos em que os empregadores não estavam dispostos a incorrer. Melhores condições de vida representavam aumento de salário e a necessidade de realização de obras de urbanização para permitir-se a convivência das grandes aglomerações humanas. O Estado, cuja abstenção (não-intervenção) garantia os direitos de liberdade, é chamado a assumir tarefas pró-ativas, incluindo prestações de serviços públicos, os quais, no século XX, passaram a ser assegurados como direitos inerentes à cidadania.¹⁰

Em verdade, por detrás dos direitos de segunda dimensão, está uma reivindicação de justiça e igualdade sociais. Podemos citar o direito à saúde, à educação, à assistência social e à moradia.

Com efeito, o direito à moradia pode ser enquadrado como direito de segunda dimensão a exigir do Poder Público uma prestação positiva, com o objetivo de garantir meios eficazes para a consecução de habitação para a população, seja através de incentivos fiscais e financiamentos, seja por meio de políticas públicas e programas habitacionais. A atuação do Estado deve ser suficiente para proporcionar aos indivíduos meios necessários para se obter uma moradia digna.

O direito à moradia “é de estrutura diferente dos direitos fundamentais clássicos, uma vez que exigem ações estatais para a realização, a prestação do programa social neles contidos, e requerem, regularmente, uma dinâmica permanente, não somente do legislador, mas também dos órgãos da administração.”¹¹

Já os direitos fundamentais de terceira dimensão surgem notadamente após a Segunda Guerra Mundial, através da internacionalização dos direitos humanos, tais como direito ao meio ambiente saudável, ao desenvolvimento, à paz e ao patrimônio comum da humanidade. Estes direitos não pertencem ao indivíduo, mas se destinam ao ser humano, cuja titularidade é coletiva ou difusa.

Eles denotam os princípios da fraternidade e solidariedade, cabendo ao Estado e a todos a defesa dos direitos de caráter transindividual.

¹⁰ MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, julho/dezembro de 2013, p. 119.

¹¹ NOLASCO, Loreci Gottschalk. *Direito fundamental à moradia*. São Paulo: Editora Pillares, 2008, p. 213.

Por último, graças à globalização, há o começo do reconhecimento de uma quarta dimensão de direitos fundamentais. De fato, com a proximidade dos povos e a velocidade e facilidade dos meios de comunicação, diversas barreiras, anteriormente intransponíveis, foram quebradas. Paulo Bonavides é um dos defensores desta nova dimensão, a saber:

A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos da quarta geração, que, aliás, correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social.

São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.¹²

Além disso, as diversas normas constitucionais possuem graus de eficácia dos mais variados possíveis, fazendo com que este tema tenha ocupado grande espaço de debate na doutrina nacional. Atualmente, prevalece o entendimento, quase unânime, de que não existe norma constitucional completamente desprovida de eficácia, havendo uma graduação dos seus efeitos.

De fato, todas as normas constitucionais detêm eficácia jurídica e o que as diferencia são os critérios de aplicabilidade. Três são as principais espécies de classificação predominantemente adotadas: as normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada (ou reduzida).

As normas de eficácia plena “são aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular.”¹³ São, por assim dizer, normas autoexecutáveis por excelência.

Não se exige a atuação do legislador ordinário para que as normas tenham aplicabilidade direta e imediata. A título de exemplo, impende destacar a regra que

¹² BONAVIDES, *op. cit.*, p. 585-586.

¹³ PAULO, *op. cit.*, p. 57.

torna obrigatório o voto para as pessoas maiores de 18 anos, consoante artigo 14, § 1º, inciso I, da Carta da República.¹⁴

As normas constitucionais de eficácia contida foram devidamente reguladas pelo constituinte, mas há a possibilidade de o Parlamento editar leis que possam reduzir o alcance e a eficácia jurídica. Elas são, outrossim, “autoexecutáveis e estão aptas para produzir efeitos no mundo das relações. São destacadas da classe das normas de eficácia plena pela só circunstância de poderem ser restringidas, na sua abrangência, por deliberação do legislador infraconstitucional.”¹⁵

Pode-se citar a liberdade para o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer (CF, art. 5º, XIII). Vale dizer, a edição de lei posterior poderá ter uma atuação restritiva no direito de uma pessoa efetuar algum trabalho ou labor, apesar da clara aplicabilidade direta e imediata da norma em epígrafe.

As normas constitucionais de eficácia limitada não produzem todos os seus efeitos essenciais a partir da publicação do texto legal porque necessitam de uma normatização ulterior. Os demais Poderes da República precisam agir para dar ampla concretude para estes preceitos, diante da pouca densidade normativa. São, portanto, normas de aplicabilidade indireta e mediata. A plenitude de sua eficácia somente incidirá após a posterior incidência da legislação infraconstitucional.

As normas limitadas podem ser subdivididas em dois grupos. O primeiro são as normas que listam princípios institutivos, os quais são responsáveis por fornecer diretrizes gerais das estruturas e competências de entidades, institutos e órgãos (CF, artigos. 33 e 113, por exemplo).

O segundo grupo trata das normas constitucionais de caráter programático e elencam ações futuras a serem executadas e colocadas em prática pelo Poder Público. São programas que visam à efetivação de fins sociais por parte do Estado, como a moradia, mas isso não quer dizer que elas sejam desprovidas de eficácia jurídica.

¹⁴ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

¹⁵ MENDES, *op. cit.*, p. 70.

Com efeito, o direito à moradia é uma norma constitucional de eficácia limitada com viés programático, uma vez que se exige a atuação prestacional do ente estatal para sua ampla concretização no mundo dos fatos. Há de se reconhecer a moradia como um direito de eficácia jurídica que pressupõe a ação positiva do Estado, por meio de execução de políticas públicas, em especial a promoção das políticas urbana e habitacional, como bem destacado por Loreci Nolasco.¹⁶

Estamos diante de um direito que tem aptidão para produzir efeitos jurídicos, como lembrado por José Afonso da Silva:

Esse é daqueles direitos que têm duas faces: uma *negativa* e uma *positiva*. A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia.¹⁷

“Em rigor, a norma programática vincula comportamentos públicos futuros. Mediante disposições desse teor, o constituinte estabelece premissas destinadas, formalmente, a vincular o desdobramento da ação legislativa dos órgãos estatais e, materialmente, a regulamentar uma certa ordem de relações”,¹⁸ razão pela qual o Poder Público deve engendrar esforços para a adoção de medidas habitacionais específicas, com o escopo de dar concretude ao direito social da moradia.

2.2 O sistema normativo internacional da moradia

O marco histórico da consagração da tutela à moradia no cenário internacional foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada

¹⁶ NOLASCO, *op. cit.*, p. 220.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2015, p. 319.

¹⁸ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 251.

pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, apesar de grande parte da doutrina não reconhecer o caráter jurídico deste diploma, pois é um documento que não ostenta obrigatoriedade legal. Todavia, não se discute que o direito à moradia passou a integrar o seleto grupo dos direitos humanos, ostentando as características da universalidade, indivisibilidade e aplicabilidade em todos os países, na medida em que passou a representar socialmente um padrão de vida adequado.

De acordo com o artigo 25, item 1, da DUDH, todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. A Declaração é uma forma de luta contra a opressão e a discriminação, como garantia da igualdade social, notadamente após as atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial.

Apesar do preceito supracitado se referir à habitação, é possível verificar que o alcance dado é a proteção ao direito à moradia, por ser um meio de dar concretude ao princípio da dignidade da pessoa humana. A partir daí, surgiram alguns tratados internacionais para consolidar o respeito à moradia.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), mais precisamente no artigo 11, item 1, anunciou a importância da moradia, ao afirmar que os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Não se busca somente proporcionar um teto para o indivíduo, mas garantir um direito de viver dignamente e que se estenda a todas as pessoas, sem levar em consideração a renda ou outros recursos financeiros. A habitação deve ser adequada e capaz de dar uma estrutura suficiente para a proteção dos moradores

contra quaisquer riscos, seja o frio ou calor, seja a possibilidade de desabamento ou insegurança.

O terceiro instrumento que constitui a Carta Internacional dos Direitos Humanos é o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o qual dispõe que ninguém será objeto de intervenções arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem de atentados ilegais à sua honra e à sua reputação (art. 17, item 1). O conceito de domicílio está disciplinado no art. 70 do Código Civil brasileiro e exige dois elementos, quais sejam, um objetivo (residência) e outro subjetivo (ânimo definitivo).

Diversos outros diplomas internacionais podem ser citados, tais como Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção Internacional Sobre o Estatuto dos Refugiados (1951), Convenção Internacional de Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de sua Família (1977), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979) e Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), mas impende analisar a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), por ser um regramento de âmbito regional.

Esta última Convenção, mais conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, é um dos instrumentos e normativos internacionais mais importantes para o cenário nacional, na medida em que o Brasil faz parte deste sistema regionalizado de países e está submetido a julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. De acordo com o artigo 22, item 1, toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais.

Novamente, a expressão residência procura reforçar um aspecto do direito à moradia, demonstrando ser o centro das atividades cotidianas e diárias do indivíduo. A moradia, cada vez mais, ganha destaque na legislação estrangeira, por ser uma expressão da dignidade humana, e seu caráter cogente obriga os Estados participantes a efetivarem políticas públicas voltadas para a habitação, especialmente em relação à população de baixa renda. Por oportuno, vale citar a lição de Frederico Dantas:

A moradia está diretamente vinculada ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, pois é inconcebível uma existência humana digna, em que o homem possa desenvolver livremente sua personalidade, sem que se disponha de um local para habitar com seus familiares. A relação moradia com a dignidade da pessoa humana se torna ainda mais clara quando verificamos que a moradia está intimamente vinculada a outros direitos fundamentais básicos, como o direito à privacidade e à propriedade privada e, muita vez, é condição *sine qua non* para a satisfação de necessidades como o trabalho, a educação e o lazer as quais, via de regra, dependem da fixação da pessoa em um domicílio certo onde possa centralizar suas atividades.¹⁹

2.3 A moradia na nova ordem constitucional brasileira

Nas últimas décadas, presenciamos um grande movimento de pessoas saindo do campo e indo para os grandes centros urbanos. Até os anos de 1960, a população brasileira era eminentemente rural, mas na década seguinte houve um êxodo para as cidades por conta da industrialização, do avanço dos latifúndios e da mecanização na área rural, a ponto de afastar os pequenos agricultores e suas famílias. Em que pese estas pessoas tenham deixado a zona rural em busca de uma melhor qualidade de vida nos centros urbanos, não houve o respectivo planejamento urbanístico por parte do Poder Público para receber e acomodar os novos habitantes.

De fato, a urbanização com a migração do homem do campo gerou um crescimento desordenado das cidades, inchaço populacional e o surgimento de favelas e cortiços. A falta de planejamento urbano provocou problemas estruturais e ambientais, além de acentuar a desigualdade social, uma vez que não havia empregos para suportar o aumento da mão de obra.

A população urbana, atualmente, supera em muito a quantidade de pessoas que vivem na zona rural e, “para se ter ideia, no Censo do IBGE de 2010, o país possuía uma população de aproximadamente 191 milhões de habitantes, desses,

¹⁹ DANTAS, *op. cit.*, p. 150-151.

cerca de 161 milhões viviam nas zonas urbanas, enquanto que apenas 29 milhões viviam na zona rural.”²⁰

Não é difícil de se observar que a explosão demográfica das cidades, aliada à ausência de políticas públicas, acabou por deteriorar a qualidade e as condições de vida nos centros urbanos, sendo que determinados serviços governamentais, como saúde, educação, moradia, transporte e segurança, mostraram a completa ineficiência do Estado em atender às demandas básicas da população. A busca constante por moradia passou a ser um problema que precisava ser resolvido e enfrentado pelos governantes. Não adiantava mais discursos bonitos e promessas vagas, sendo que urgia a necessidade de se implementar programas habitacionais para dar um abrigo digno à população.

Importante destacar que a doutrina e legislação pátrias confundem e igualam o conceito de habitação com o termo moradia. Com efeito, a habitação está intrinsecamente ligada à noção de bem imóvel ou ao local onde a pessoa reside, enquanto moradia é entendido como um direito público subjetivo e inerente à personalidade, denotando um dever a ser prestado pelo Estado. Em outras palavras, “é dizer que a moradia é um direito de personalidade e, pois, uma qualificação jurídica, ao tempo em que a habitação é mera situação de fato, designando o exercício da moradia sobre determinado imóvel.”²¹

O legislador constituinte originário, ao elaborar a Constituição Federal de 1988, não estabeleceu regra expressa sobre o direito à moradia, a ponto de levantar debate doutrinário a respeito da sua natureza constitucional ou não. A ausência de clara previsão no rol dos direitos sociais pode ter causado certa estranheza na doutrina, posto que a moradia é certamente de fundamental relevância para o exercício de uma vida adequada e é, também, pressuposto inarredável da dignidade da pessoa humana.

Apesar do debate acadêmico e mesmo diante da suposta omissão no texto original da Constituição, o direito à moradia sempre teve aptidão jurídica para ser

²⁰ SILVA, Thamires Olimpia. “Urbanização brasileira”; *Brasil Escola*. Disponível em: <http://brasilecola.uol.com.br/brasil/urbanizacao-no-brasil.htm>. Acesso em: 4 abr. 2018.

²¹ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. Direito fundamental à moradia na Constituição Federal de 1988: panorama atual e perspectivas de efetivação. In: ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de (org.). *Direitos fundamentais na Constituição de 1988: estudos comemorativos aos seus vinte anos*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008, p. 155.

considerado uma norma de estatuto materialmente constitucional. Os diversos tratados, convenções, acordos e pactos internacionais sobre direitos humanos aprovados e ratificados pelo Brasil fizeram com que as suas normas entrassem no ordenamento jurídico nacional com caráter de supralegalidade.

Não é por outro motivo que o art. 5º, § 2º afirma que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. O fato disciplinar estrangeiro em relação ao direito à moradia é uma base normativa a sustentar a obrigatoriedade do Poder Público em implementar um programa habitacional eficiente.

Em virtude da abertura material deste dispositivo, não era exigível ou mesmo necessário que houvesse previsão expressa no texto constitucional para que o Estado concretizasse prestações positivas com o escopo de efetivar políticas habitacionais. Os tratados internacionais de direitos humanos, por força do art. 5º, § 2º, da CF, seriam normas materialmente constitucionais com características de supralegalidade. Contudo, não poderiam ser considerados regramentos constitucionais formais.

Neste sentido, o ministro Cezar Peluso, no julgamento do recurso extraordinário 466.343-1/SP pelo Tribunal Pleno do STF, em 03/12/2008, ao reconhecer a ilicitude da prisão civil de depositário infiel, independente da modalidade do depósito, com base no Pacto de San José da Costa Rica, declarou que “parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade.”²²

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, os pactos internacionais de direitos humanos estariam localizados entre a Constituição e a legislação ordinária,

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 466.343-1/SP*. Relator: Min. Cezar Peluso, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2018.

uma vez que reconhecer o caráter de norma formalmente constitucional teria o condão de fragilizar a supremacia e a rigidez da Carta Magna.

Vale dizer, estes tratados sobre direitos humanos seriam hierarquicamente superiores à legislação infraconstitucional, mas não teriam força normativa suficiente para se igualar ao texto constitucional, estando topograficamente abaixo da Constituição. Não obstante isso, os pactos continuariam imbuídos de uma essência materialmente constitucional e paralisariam as normas legais contrárias a seus ditames.

Sepultando qualquer polêmica, a emenda constitucional 45/2004 acrescentou o § 3º ao art. 5º da CF para dar aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos a equivalência às emendas constitucionais, desde que aprovados por quórum qualificado de três quintos, em dois turnos e em cada Casa do Congresso Nacional. Somente terão a mesma estatura constitucional se aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal com votação idêntica de uma proposta de reforma da Constituição, garantindo que esta permaneça no topo do arcabouço jurídico nacional.

Nota-se, portanto, que os pactos internacionais de direitos humanos podem ostentar, no ordenamento pátrio, duas posições distintas: ou serão aprovados pelo Poder Legislativo com votação por maioria simples e passarão a ser considerados normas supraleais, com supedâneo no art. 5º, § 2º (apenas materialmente constitucionais), ou se submeterão a aprovação qualificada de três quintos e em dois turnos de cada Casa do Congresso Nacional, por força do § 3º do art. 5º, e serão regras equivalentes à emenda constitucional (normas materialmente e formalmente constitucionais).

Outro aspecto importante a denotar o alcance constitucional do direito à moradia, em que pese não ter havido previsão expressa no texto original, é a utilização deste conceito em alguns dispositivos da Constituição. O legislador constituinte fez referências à moradia em artigos esparsos e através de uma interpretação sistemática é possível se inferir que a Constituição não deixou de prestigiar a habitação e tutelar devidamente a moradia como direito individual ou coletivo.

De fato, ao se realizar uma análise mais detida dos preceitos constitucionais, pode-se observar que alguns artigos tratam da moradia como direito subjetivo, tais como o art. 7º, inc. IV;²³ art. 23, inc. IX;²⁴ art. 183;²⁵ e art. 191,²⁶ sendo um equívoco afirmar que o direito a uma moradia digna não detém estatutura constitucional.

Mais uma vez, visando afastar qualquer dúvida sobre a definição e o alcance da moradia, foi promulgada a emenda constitucional 26, de 15 de fevereiro de 2000, para elencar expressamente o direito à moradia no rol dos direitos sociais do artigo 6º da CF, ao lado da educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Esta louvável opção legislativa somente vem a confirmar que a moradia, como direito fundamental de um Estado de Direito, tinha roupagem constitucional antes mesmo desta reforma, na medida em que ela é pressuposto para a concretude do princípio da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, inc. III). Agora, se ainda havia alguma celeuma de qual era o *status* jurídico da moradia, o legislador acabou com a polêmica ao elencá-la expressamente no artigo 6º, além de conferir maior efetividade às demandas por habitação contra o Estado, pois o direito à moradia é norma material e formalmente constitucional.

As observações de Elza Maria Alves Canuto são oportunas para confirmar a elementaridade da moradia como instrumento de promoção da justiça social e redução das desigualdades:

²³ Art. 7º, inc. IV. salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim.

²⁴ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

²⁵ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

²⁶ Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Afinal, o direito à moradia é tão elementar que chega a ser, ao primeiro exame, dispensável a sua previsão constitucional. A Norma Magna, ao inserir o direito de moradia no artigo 6º, confirmou a sua essencialidade, pois, embora não se discutam a hierarquia de valores e importância dos direitos destinados ao cidadão, é inegável admitir que a ocupação de um espaço pressupõe, fundamentalmente, o direito de morar; quem existe tem que ter onde morar.²⁷

Essa conquista histórica alcançada pela EC 26/00 não é um fim em si mesma, mas o ponto de partida para que o Poder Público seja instado pela população e pelos órgãos fiscalizadores para adotar políticas habitacionais, pois não é razoável admitir que, em pleno século XXI, milhões de brasileiros ainda vivam em condições subumanas e desprovidas de condições mínimas de segurança e salubridade.

2.4 O preocupante déficit habitacional no Brasil

A habitação é um bem jurídico indispensável à vida humana digna. É um bem de consumo necessário e o *locus* de realização da família, como base da sociedade. Toda pessoa precisa de um lugar para viver e, caso não tenha condições financeiras, irá buscar alternativas precárias – favelas, cortiços, áreas de risco, parcelamento ilegal do solo. Não que isso justifique a desorganização urbana e a invasão de terras, mas o Estado deve assumir suas responsabilidades e promover políticas públicas habitacionais para atender esta crescente demanda populacional por moradia.

As pessoas carentes, infelizmente, são justamente as que mais padecem por falta de moradias, fazendo com que o déficit habitacional acentue a desigualdade social. Uma parcela considerável da população sofre com a pobreza e com os pesados gastos com habitação, comprometendo, assim, boa parte do orçamento doméstico.

²⁷ CANUTO, Elza Maria Alves. *Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 175.

A Fundação João Pinheiro, em recente estudo, assevera que o peso relativo do componente ônus excessivo com aluguel na composição do déficit habitacional vem crescendo nos últimos anos, tendo superado a marca dos 50% em 2015.²⁸ Nota-se que a população tem enfrentado dificuldades para manter uma moradia sem abrir mão de outras necessidades básicas. O gasto com aluguel é o item de maior peso, respondendo por 3,189 milhões de unidades (51,5% do total do déficit), seguido pela coabitação com 1,757 milhão de domicílios (28,4%), habitação precária com 927 mil unidades (14,9%) e adensamento excessivo em residências alugadas com 314 mil (5,1%). Estes dados podem ser observados na tabela a seguir.

Tabela 1: Déficit habitacional por componente e percentual do déficit habitacional por componente, segundo regiões geográficas, Unidades da Federação e regiões metropolitanas (RM) – Brasil – 2015

Especificação	Componentes							
	Total				Em relação ao déficit habitacional total			
	Precários	Coabitação	Ônus	Adensamento	Precários	Coabitação	Ônus	Adensamento
Norte	156.875	253.814	179.586	37.101	25,0%	40,5%	28,6%	5,9%
Rondônia	15.402	7.297	22.966	3.241	31,5%	14,9%	47,0%	6,6%
Acre	1.926	16.232	7.183	1.226	7,2%	61,1%	27,0%	4,6%
Amazonas	18.227	71.702	44.911	13.020	12,3%	48,5%	30,4%	8,8%
Roraima	5.162	6.181	8.674	1.860	23,6%	28,3%	39,6%	8,5%
Pará	98.607	126.577	68.239	13.130	32,2%	41,3%	22,3%	4,3%
<i>RM Belém</i>	<i>2.241</i>	<i>62.379</i>	<i>30.114</i>	<i>4.886</i>	<i>2,2%</i>	<i>62,6%</i>	<i>30,2%</i>	<i>4,9%</i>
Amapá	2.103	17.654	7.359	1.839	7,3%	61,0%	25,4%	6,4%
Tocantins	15.448	8.171	20.254	2.785	33,1%	17,5%	43,4%	6,0%
Nordeste	492.789	619.768	754.200	57.576	25,6%	32,2%	39,2%	3,0%
Maranhão	241.278	89.742	52.615	5.263	62,0%	23,1%	13,5%	1,4%
Piauí	23.075	50.570	17.448	2.814	24,6%	53,9%	18,6%	3,0%
Ceará	71.798	72.100	142.449	14.405	23,9%	24,0%	47,4%	4,8%
<i>RM Fortaleza</i>	<i>11.674</i>	<i>37.236</i>	<i>85.985</i>	<i>7.074</i>	<i>8,2%</i>	<i>26,2%</i>	<i>60,6%</i>	<i>5,0%</i>
Rio Grande do Norte	9.890	44.084	52.270	7.064	8,7%	38,9%	46,1%	6,2%
Paraíba	11.637	41.862	62.057	1.939	9,9%	35,6%	52,8%	1,7%
Pernambuco	33.857	77.401	163.158	12.474	11,8%	27,0%	56,9%	4,3%
<i>RM Recife</i>	<i>3.854</i>	<i>41.115</i>	<i>83.145</i>	<i>2.476</i>	<i>3,0%</i>	<i>31,5%</i>	<i>63,7%</i>	<i>1,9%</i>

²⁸ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares*. Belo Horizonte: FJP, 2017, 20p.

Alagoas	12.583	31.792	47.192	3.775	13,2%	33,3%	49,5%	4,0%
Sergipe	6.599	27.829	38.866	2.566	8,7%	36,7%	51,2%	3,4%
Bahia	82.072	184.388	178.145	7.276	18,2%	40,8%	39,4%	1,6%
<i>RM Salvador</i>	<i>6.047</i>	<i>50.004</i>	<i>73.913</i>	<i>3.360</i>	<i>4,5%</i>	<i>37,5%</i>	<i>55,4%</i>	<i>2,5%</i>
Sudeste	109.292	599.895	1.540.013	181.136	4,5%	24,7%	63,4%	7,5%
Minas Gerais	16.925	189.132	331.436	14.553	3,1%	34,3%	60,0%	2,6%
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>4.537</i>	<i>56.502</i>	<i>88.317</i>	<i>3.713</i>	<i>3,0%</i>	<i>36,9%</i>	<i>57,7%</i>	<i>2,4%</i>
Espírito Santo	6.595	20.270	70.168	6.598	6,4%	19,6%	67,7%	6,4%
Rio de Janeiro	12.820	96.937	326.049	32.486	2,7%	20,7%	69,6%	6,9%
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>9.531</i>	<i>82.705</i>	<i>229.352</i>	<i>29.855</i>	<i>2,7%</i>	<i>23,5%</i>	<i>65,3%</i>	<i>8,5%</i>
São Paulo	72.952	293.556	812.360	127.499	5,6%	22,5%	62,2%	9,8%
<i>RM São Paulo</i>	<i>24.734</i>	<i>135.485</i>	<i>379.559</i>	<i>83.875</i>	<i>4,0%</i>	<i>21,7%</i>	<i>60,9%</i>	<i>13,4%</i>
Sul	117.610	157.854	410.451	11.721	16,9%	22,6%	58,8%	1,7%
Paraná	35.515	51.061	183.124	7.009	12,8%	18,5%	66,2%	2,5%
<i>RM Curitiba</i>	<i>12.005</i>	<i>10.684</i>	<i>46.104</i>	<i>961</i>	<i>17,2%</i>	<i>15,3%</i>	<i>66,1%</i>	<i>1,4%</i>
Santa Catarina	45.142	26.983	111.782	716	24,5%	14,6%	60,5%	0,4%
Rio Grande do Sul	36.953	79.810	115.545	3.996	15,6%	33,8%	48,9%	1,7%
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>15.680</i>	<i>27.424</i>	<i>48.046</i>	<i>2.528</i>	<i>16,7%</i>	<i>29,3%</i>	<i>51,3%</i>	<i>2,7%</i>
Centro-Oeste	48.246	126.485	304.809	27.282	9,5%	25,0%	60,1%	5,4%
Mato Grosso do Sul	9.280	32.763	39.767	3.978	10,8%	38,2%	46,4%	4,6%
Mato Grosso	10.074	17.736	48.161	9.196	11,8%	20,8%	56,5%	10,8%
Goiás	25.320	43.014	127.952	8.590	12,4%	21,0%	62,5%	4,2%
Distrito Federal	3.572	32.973	88.929	5.518	2,7%	25,2%	67,9%	4,2%
Brasil	924.812	1.757.816	3.189.059	314.816	14,9%	28,4%	51,5%	5,1%
<i>Total das RMs</i>	<i>90.303</i>	<i>503.532</i>	<i>1.064.535</i>	<i>138.728</i>	<i>5,0%</i>	<i>28,0%</i>	<i>59,2%</i>	<i>7,7%</i>
Demais áreas	834.509	1.254.284	2.124.524	176.088	19,0%	28,6%	48,4%	4,0%

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015.

O enorme déficit habitacional é demonstrado na pesquisa e serve como instrumento para tomada de decisões dos governantes e adoção de políticas, ações e medidas voltadas para a população de baixa renda. Estima-se que, em 2015, o déficit remonta a 6.186.503 milhões de domicílios, o que representa 9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados.

Deste total, há nítido destaque quanto ao déficit habitacional urbano, estando na ordem de 5.414.800 domicílios, enquanto a zona rural representa uma escassez de 771.703 domicílios, número significativamente inferior. O problema é, portanto, maior na área urbana e não na rural.

As regiões com maior déficit absoluto são Sudeste e Nordeste com, respectivamente, 2,430 e 1,924 milhões de moradias no ano de 2015. Em seguida, aparecem as regiões Sul (697 mil), Norte (627 mil) e Centro-Oeste (506 mil). Apesar da maior concentração absoluta do déficit habitacional se localizar nas regiões Sudeste e Nordeste, o percentual mais elevado de déficit relativo está na região Norte, com 12,4%.

Ao realizarmos a comparação em relação às unidades da federação, é possível verificar que o maior déficit habitacional absoluto está em São Paulo (1,306 milhão), Minas Gerais (552 mil), Rio de Janeiro (468 mil), Bahia (451 mil) e Maranhão (388 mil), sendo que este último ainda ostenta o maior déficit relativo entre todos os estados: 19%. Em contrapartida, o estado do Rio Grande do Sul apresentou o menor déficit relativo (5,9%), conforme tabela abaixo.

Tabela 2: Déficit habitacional total e relativo, por situação de domicílio, segundo regiões geográficas, Unidades da Federação e regiões metropolitanas (RM) – Brasil – 2015

Especificação	Déficit habitacional			
	Urbano	Rural	Total	Total Relativo
Norte	488.729	138.646	627.376	12,4%
Rondônia	44.312	4.594	48.906	8,5%
Acre	19.244	7.323	26.567	11,9%
Amazonas	131.895	15.965	147.860	14,1%
Roraima	19.862	2.015	21.877	14,0%
Pará	209.658	96.895	306.553	13,0%
<i>RM Belém</i>	<i>97.227</i>	<i>2.393</i>	<i>99.620</i>	<i>15,1%</i>
Amapá	27.407	1.549	28.955	14,0%
Tocantins	36.352	10.306	46.658	9,4%
Nordeste	1.401.625	522.709	1.924.333	10,9%
Maranhão	167.987	220.911	388.898	19,9%
Piauí	66.695	27.213	93.907	9,9%

Ceará	222.504	78.248	300.752	10,8%
<i>RM Fortaleza</i>	<i>139.096</i>	<i>2.873</i>	<i>141.969</i>	<i>12,3%</i>
Rio Grande do Norte	97.414	15.893	113.308	10,5%
Paraíba	103.738	13.758	117.495	9,4%
Pernambuco	242.005	44.885	286.890	9,8%
<i>RM Recife</i>	<i>127.980</i>	<i>2.610</i>	<i>130.590</i>	<i>10,3%</i>
Alagoas	78.675	16.667	95.342	9,2%
Sergipe	62.492	13.368	75.860	12,1%
Bahia	360.115	91.766	451.881	9,1%
<i>RM Salvador</i>	<i>131.147</i>	<i>2.177</i>	<i>133.324</i>	<i>9,8%</i>
Sudeste	2.383.963	46.373	2.430.336	8,4%
Minas Gerais	518.471	33.575	552.046	8,0%
<i>RM Belo Horizonte</i>	<i>152.606</i>	<i>463</i>	<i>153.069</i>	<i>9,0%</i>
Espírito Santo	101.381	2.250	103.631	7,8%
Rio de Janeiro	466.489	1.803	468.292	7,9%
<i>RM Rio de Janeiro</i>	<i>351.443</i>	<i>0</i>	<i>351.443</i>	<i>8,0%</i>
São Paulo	1.297.622	8.745	1.306.367	8,8%
<i>RM São Paulo</i>	<i>622.577</i>	<i>1.076</i>	<i>623.653</i>	<i>8,9%</i>
Sul	649.051	48.585	697.636	7,0%
Paraná	261.061	15.649	276.709	7,4%
<i>RM Curitiba</i>	<i>65.262</i>	<i>4.492</i>	<i>69.754</i>	<i>6,0%</i>
Santa Catarina	170.750	13.873	184.623	8,1%
Rio Grande do Sul	217.240	19.064	236.304	5,9%
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>91.888</i>	<i>1.790</i>	<i>93.678</i>	<i>6,2%</i>
Centro-Oeste	491.432	15.390	506.822	9,8%
Mato Grosso do Sul	81.864	3.923	85.788	9,7%
Mato Grosso	78.334	6.832	85.167	7,7%
Goiás	201.604	3.272	204.876	9,4%
Distrito Federal	129.630	1.362	130.992	13,4%
Brasil	5.414.800	771.703	6.186.503	9,3%
<i>Total das RMs</i>	<i>1.779.225</i>	<i>17.873</i>	<i>1.797.098</i>	<i>8,9%</i>
Demais áreas	3.635.575	753.830	4.389.405	9,3%

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2015.

É inegável que o Estado brasileiro não tem se desincumbido de seus deveres essenciais, mais precisamente dos objetivos fundamentais de erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º,

III), deixando a desejar a concepção de Estado Providência. Senão bastasse a inércia do Poder Público, a análise das primeiras estimativas dos resultados produzidos nesta pesquisa indica um aumento do déficit habitacional total e relativo em 2015 se comparado aos anos anteriores (2013 e 2014), demonstrando que a propriedade imobiliária está sendo subutilizada.

Nos dizeres de Pierre Rosanvallon, o Estado Providência seria capaz de realizar justiça a partir do instante em que conhece a realidade social e promova políticas dirigidas para a correção dessas diferenças. “A solidariedade se torna, por definição, um conceito fundamentado no tratamento diferenciado dos indivíduos; portanto, não pode mais derivar da aplicação de uma norma fixa, de caráter universal.”²⁹

Conhecer as desigualdades sociais e regionais é um passo primordial para a adoção de políticas públicas eficazes. Saber qual a região onde existe o maior déficit de moradias, tem fundamental relevância para a implementação de programas habitacionais voltados para a população menos favorecida, como meio de resgatar o princípio da solidariedade social.

Não é por outra razão que Amartya Sen assevera que “para a elaboração das políticas públicas é importante não apenas avaliar as exigências de justiça e o alcance dos valores ao se escolherem os objetivos e as prioridades da política pública, mas também compreender os valores do público em geral, incluindo seu senso de justiça.”³⁰

2.5 O confronto entre os direitos sociais e a reserva do possível

Os direitos sociais têm por finalidade realizar a igualdade entre os indivíduos, proporcionando melhores condições de vida para a população, como modo de dignificar a pessoa humana. Se todos somos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (CF, art. 5º, *caput*), é certo também que esta

²⁹ ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998, p. 58.

³⁰ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000, p. 311.

igualdade legal se limita ao plano formal-normativo e não necessariamente tem similitude com o mundo fático.

Vale dizer, a igualdade estabelecida na Constituição se restringe ao conceito formal e a isonomia aqui tratada só pode ser entendida de maneira abstrata, uma vez que nosso país ostenta grande concentração de riquezas nas mãos de poucos enquanto possui milhões de brasileiros em condições de pobreza ou miséria extrema, não tendo, muitas vezes, nem o mínimo para sobreviver.

A ideia nuclear destes direitos é justamente a promoção da justiça social, reduzindo a desigualdade material, com o atendimento das necessidades básicas do povo, conforme determina o art. 3º, III, da CF.³¹ O Estado não pode ser omissor quanto à obrigação de realizar as respectivas prestações positivas, sendo que os direitos coletivos servem de efetiva garantia constitucional para que todos possam usufruir de bens sociais, do pleno emprego e de um teto para morar.

Não é por outro motivo que o preâmbulo da Carta da República, ao instituir o Estado Democrático, assegura o exercício dos direitos sociais, o bem-estar, a igualdade e a justiça como valores supremos do Brasil.³² Nota-se, pois, que estamos sob a égide de um verdadeiro Estado Social de Direito e não somente Democrático, devendo o Estado efetivar os direitos coletivos e implementar políticas governamentais.

Ocorre, porém, que a concretização dos direitos sociais requer a disponibilidade de recursos financeiros pelo ente estatal e, de outro lado, é inegável que o orçamento público é limitado e finito, não sendo suficiente para realizar todas as normas constitucionais programáticas. A partir desta antinomia, ganha relevância a doutrina alemã baseada na reserva do possível (ou cláusula da reserva do financeiramente possível), surgida em 1972, depois de um julgamento pelo Tribunal

³¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

³² Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Federal da Alemanha sobre o acesso ao curso de medicina (caso conhecido como *numerus clausus*).

Não se discute a obrigatoriedade de o Poder Público efetivar os direitos coletivos, mas isso só será viável na medida da disponibilidade orçamentária do Estado. Como a capacidade financeira é restrita, não é possível afirmar que os entes federados conseguirão concretizar todas as normas dirigentes ao mesmo tempo e na mesma intensidade. Os direitos sociais serão implementados gradativamente, dentro da possibilidade de recursos no orçamento, e mediante a avaliação de critérios político-administrativos dos governantes e autoridades estatais.

É fato, também, que alguns direitos coletivos necessitam de mais rapidez em sua concretização e exigem maior aporte de recursos públicos, como a saúde, a segurança e a educação. Isso não significa que a cláusula da reserva do possível deverá ser totalmente desprezada, fazendo com que o Estado, quando instado em processos judiciais, continue a pontuar esta dificuldade financeira.

O Estado não pode, de outro giro, se furtar do seu mister constitucional de implementar os direitos coletivos sob a alegação de que não tem capacidade econômica para tanto. Determinados direitos sociais, novamente vale citar a saúde e a educação, possuem eficácia maior e plena para produzir imediatamente todos os seus efeitos. Alguns casos exigem uma mitigação da reserva do possível, pois o direito em jogo exige esta relativização, sob pena de ocorrerem danos graves e irreversíveis ao particular.

Caso esteja em confronto a dificuldade financeira de unidade da federação e a vida de uma pessoa, não se pode perder de vista que o papel do Estado é promover o bem-estar da coletividade e garantir a saúde do cidadão, uma vez que a vida é o mais elementar de todos os direitos. Por oportuno, impende colacionar parte do voto do Ministro Celso de Mello do STF em relação ao tema, *verbis*:

Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da 'reserva do possível' — ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível — não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Tratando-se de típico direito de prestação

positiva, que se subsume ao conceito de liberdade real ou concreta, a proteção à saúde — que compreende todas as prerrogativas, individuais ou coletivas, referidas na Constituição da República (notadamente em seu art. 196) — tem por fundamento regra constitucional cuja densidade normativa não permite que, em torno da efetiva realização de tal comando, o Poder Público disponha de um amplo espaço de discricionariedade que lhe enseje maior grau de liberdade de conformação, e de cujo exercício possa resultar, paradoxalmente, com base em simples alegação de mera conveniência e/ou oportunidade, a nulificação mesma dessa prerrogativa essencial.³³

Com efeito, a cláusula da reserva do financeiramente possível não pode servir de escusa para que o Estado deixe de cumprir seus deveres impostos pelo legislador constituinte, com o genérico fundamento de que os recursos são escassos. Ao se aceitar indistintamente a alegação de que a insuficiência orçamentária impede a concretização dos direitos coletivos, estaríamos restringindo o alcance dos preceitos constitucionais.

A não efetivação dos direitos sociais somente será admissível diante da impossibilidade do caso concreto e depois da análise objetiva dos motivos levantados pelo ente estatal. Não basta a simples afirmação de que não possui dotação orçamentária para executar as políticas públicas.

De outro lado, a reserva do possível encontra limite quando em cotejo com a preservação do mínimo existencial. O Estado não pode usar a insuficiência financeira como escudo protetor para não garantir os direitos básicos e essenciais do indivíduo de ter uma existência digna. Não é por outra razão que a salvaguarda do mínimo existencial é uma decorrência lógico-jurídica do princípio da dignidade da pessoa humana.

Para Marcos Sampaio, o mínimo existencial deve atender o conteúdo essencial dos direitos sociais, devendo adotar medidas indispensáveis para a efetivação deste mínimo, sob pena de omissão inconstitucional.³⁴ Na mesma linha, Frederico Dantas declara expressamente que “a reserva do possível não justifica a inexistência da prestação, mas apenas a impossibilidade de se determinar um nível

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Suspensão de Tutela Antecipada* 175-AgR/CE. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo582.htm>. Acesso em: 5 abr. 2019.

³⁴ SAMPAIO, Marcos. *O conteúdo essencial dos direitos sociais*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 222.

maior de atendimento das necessidades sociais, que podem sempre se manter em nível mínimo.”³⁵

A doutrina estrangeira, ao fazer um confronto entre a reserva do possível e o mínimo existencial, também reconhece que o Estado deve garantir condições básicas ao cidadão, conforme se extrai dos ensinamentos de Víctor Abramovich e Christian Courtis:

(...) en la evaluación del cumplimiento de la obligación de garantizar contenidos mínimos, debe considerarse la limitación de recursos, pues las medidas deben tomarse hasta el máximo de los recursos de que se disponga. Sin embargo, sostienen que un Estado sólo puede atribuir el no cumplimiento de las obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles, si logra demostrar que há realizado todo esfuerzo a su alcance para utilizar la totalidad de los recursos que están a su disposición en pos de satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.³⁶

A discussão ganha outro contorno quando analisamos especificamente o direito à moradia. Será se sua dimensão é capaz de obrigar o Estado a prover uma casa para cada indivíduo? Não restam dúvidas de que os direitos coletivos abarcam a moradia e devem ser implementados pelo Poder Público, mas isso significa que o particular pode exigir que o ente estatal lhe dê uma residência?

Não parece ser juridicamente a melhor solução, apesar da resposta positiva ser carregada de inegável conteúdo social. Em que pese todos necessitem de um lugar digno para viver, o direito à moradia, atualmente, não tem a amplitude de conferir ao particular uma pretensão contra o Estado para obrigá-lo a entregar uma casa para poder morar com sua família.

De fato, o direito social da moradia não detém este alcance todo e a prestação positiva do Estado se limita ao plano normativo. Consoante artigo 21, inciso XX, da Constituição, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. O governo federal deverá sim estabelecer diretrizes gerais com força de

³⁵ DANTAS, *op. cit.*, p. 159.

³⁶ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madri: Trotta, 2002, p. 90.

obrigatoriedade para todos os demais entes políticos, pois estamos diante de uma norma nacional.

O Estado deverá ser um facilitador e criar condições para que o indivíduo consiga a sua moradia, através da legislação, políticas públicas, mecanismos e programas destinados à concretização do direito à moradia. O Estatuto da Cidade, por exemplo, possui diversos instrumentos e diretrizes gerais para a adoção de uma política habitacional urbana e de observância obrigatória pelas unidades da federação.

Além disso, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competência material comum para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF, art. 23, IX). Novamente, constata-se que o constituinte não determinou que a ação positiva do Estado chegasse ao ponto de prover o cidadão com uma moradia específica, mas se restringiu a dizer que deve realizar um plano de ação e programas voltado à moradia.

No atual cenário nacional, a efetivação do direito à moradia está limitada à seara normativa e à proteção do direito em si, na medida em que é economicamente inviável que o Estado seja o provedor de habitações para toda a população. Há, portanto, maior incidência da cláusula do financeiramente possível quando o assunto é moradia do que em relação a outros direitos coletivos elencados no mesmo artigo 6º da Carta Política.

Nada impede, outrossim, e é até recomendável, que a atuação normativa do Estado seja conjugada com a criação de órgãos para a fiscalização e promoção de políticas habitacionais. Pode haver, ainda, convênios ou parcerias com o setor privado para a construção de residências populares, incentivos fiscais para as empresas que queiram atuar no mercado imobiliário para atender a demanda da população de baixa renda, linha de crédito com juros reduzidos para quem receba até três salários mínimos e prazos maiores para amortizar as dívidas decorrentes da compra de materiais de construção ou da casa própria.

Corroborando com o que fora dito, encontra-se a opinião da jurista Elza Canuto:

O texto constitucional, ao tratar dos direitos sociais, leva a concluir que o direito à moradia é imanente ao homem e que o cidadão não pode ser privado de uma moradia digna, não significando, contudo, que o estado ou município é o destinatário da norma, e nem que seja obrigado a prover moradia para cada cidadão. Os meios jurídicos para proteção da posse e da propriedade da moradia estão disponibilizados ao homem, bem como a proibição de impedi-lo de conquistá-la. Esta é a eficácia da norma, e o fato de o cidadão não ter uma moradia, ainda que seja própria, não a torna inócua.³⁷

Se não fosse assim, o Estado passaria a ser um garantidor e segurador universal, bem como estaria juridicamente obrigado a construir e entregar casas para toda a população, apesar (e não se discute) de ser um anseio geral que qualquer pessoa tenha onde morar, mas a capacidade orçamentária do ente federado não permite que se faça uma leitura alargada do direito à moradia.

Isso não significa, também, que os governantes devam fechar os olhos para o déficit habitacional e as inúmeras residências precárias espalhadas pelo Brasil, devendo, na medida do possível, garantir a plenitude dos direitos sociais para cada indivíduo e sua família.

2.6 As precárias condições de vida dos moradores da Vila Dnocs, em Sobradinho/DF

Na década de 1960, o governo federal instalou na cidade de Sobradinho/DF o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs) e, ao seu redor, deu-se início a um assentamento com a construção de 20 casas em duas quadras, cuja finalidade era abrigar os motoristas desta repartição pública, e um galpão.³⁸ No começo, o local era composto apenas por imóveis funcionais, mas esta realidade foi

³⁷ CANUTO, *op. cit.*, p. 211.

³⁸ Projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

gradativamente se alterando com a extinção do Departamento em Brasília e a transferência do órgão para o Nordeste.

Consoante projeto de urbanização da Vila Dnocs, na década seguinte, já nos anos de 1970, houve a transferência do órgão para o Nordeste e muitos funcionários acompanharam esta mudança para a nova região, sendo que alguns permaneceram na própria localidade. Depois deste evento, a Caixa Econômica Federal (CEF) passou a administrar este conjunto habitacional e muitos imóveis começaram a ser ocupados por outras pessoas. Agora, não se tratavam apenas de servidores ou empregados do Departamento, mas também de indivíduos sem qualquer vinculação com o órgão.

De acordo com dados da Associação dos Moradores da Vila Dnocs – AMOCOD, em 1998 existiam 240 casas e uma população de 950 indivíduos. Este número permaneceu crescendo para 308 casas e 1.300 pessoas em 2002, chegando, no ano de 2005, a 450 casas e 1.900 moradores na região. Importante frisar que estas habitações, em sua grande maioria, eram extremamente precárias e desprovidas de segurança e conforto mínimos.

A escassez de moradia na região fez com que vários barracos fossem surgindo no assentamento. Nos terrenos vazios localizados no entorno das casas de alvenarias, que foram originalmente construídas, estavam sendo erguidas várias construções rústicas e improvisadas para abrigar novos habitantes. As fotos abaixo ilustram a realidade dos moradores e demonstram a ausência do Estado em implementar políticas habitacionais.³⁹

³⁹ As imagens foram extraídas do projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

Foto 1: Barracos localizados na Vila Dnocs



Fonte: CODHAB

Foto 2: Barracos localizados na Vila Dnocs



Fonte: CODHAB

A falta de controle dos órgãos de fiscalização e o aumento do movimento migratório para Brasília no início da construção da Capital da República, aliada à ausência de moradias na região, acabaram por facilitar o surgimento de ocupações irregulares e aglomerados urbanos em condições impróprias.

As novas habitações surgiram sem o mínimo de estrutura digna para se viver e, com o passar do tempo, o antigo local onde se situava o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca deu origem à Vila Dnocs, na região de Sobradinho/DF.

3 A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E SEU ALCANCE JURÍDICO

A palavra propriedade é uma derivação da expressão latina *proprius*, cujo significado denota que um determinado objeto pertence a alguém ou é próprio de um indivíduo. Se este bem fosse apoderado por alguém, por exemplo, ele passava a ser o legítimo proprietário.

Os bens, por sua vez, podem ser móveis⁴⁰ ou imóveis.⁴¹ Os primeiros são aqueles dotados de movimento próprio (semoventes) ou capazes de serem removidos de um lugar para outro por força alheia, enquanto os segundos possuem uma situação fixa. Desde a época de Justiniano em Roma, fazia-se esta classificação, mas foi a partir da Idade Média que a distinção ganhou importância jurídica, na medida em que a propriedade de bens imóveis passou a ser sinônimo de riqueza e poder, inclusive era fundamento para aquisição de títulos de nobreza.

Saber diferenciar se um bem é móvel ou imóvel, é de extrema relevância para o Direito, pois implica diretamente na caracterização de alguns institutos jurídicos, como a forma de alienação (bem móvel: tradição; bem imóvel: registro na serventia extrajudicial imobiliária), usucapião (prazo menor para o bem móvel), outorga marital (desnecessidade para o bem móvel), hipoteca (somente para bens imóveis) e foro competente (bem móvel: domicílio do réu; bem imóvel: situação da coisa).

A noção de propriedade passou por diversas transformações ao longo dos anos. Para a igreja católica, tendo por maior defensor São Tomás de Aquino, a propriedade era um direito natural dado aos Homens por Deus para que todos pudessem desfrutar dos bens materiais.

A propriedade seria um direito individual e tinha viés absolutista, uma vez que a pessoa poderia usar da coisa da maneira que melhor lhe conviesse, sem

⁴⁰ BRASIL. Código Civil, Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

⁴¹ BRASIL. Código Civil, Art. 79. São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente.

preocupação em satisfazer o interesse comum. O alcance e o fim da propriedade eram vistos sob a ótica individualista. Não havia preocupação se o bem deveria ou não ser utilizado em prol da coletividade, mas apenas se o proprietário era capaz de servir-se do bem para a sua satisfação pessoal.

Na época do iluminismo, a propriedade era uma decorrência do trabalho do homem e este direito deveria ser tutelado e defendido contra todos. Para o pensador John Locke, “a propriedade já existe no estado da natureza e, sendo anterior à sociedade, é considerada um direito natural do indivíduo, que não pode ser violado pelo Estado.”⁴²

Após a Revolução Francesa de 1789, o famoso Código Napoleônico de 1804 reforçou a concepção de propriedade como direito absoluto, tendo sido, inclusive, a inspiração para a manutenção deste caráter no Código Civil brasileiro de 1916. Contudo, foi possível verificar uma mudança de tal atitude no decorrer do século XX.

Para Luiz Guilherme Loureiro, mais precisamente depois dos anos 1950, “assistiu-se a uma alteração fundamental no papel desempenhado pela propriedade, sobretudo da imobiliária. De um direito absoluto, do ponto de vista da completa sujeição do bem à vontade do dono, a propriedade passou a ter uma função comunitária. Se a propriedade tem uma função individual, ela tem também uma função social.”⁴³

Impende destacar, por oportuno, que apesar da confusão que é gerada pelo uso indiscriminado dos conceitos de moradia e propriedade, estes não se equivalem e são institutos diferentes. Em verdade, a moradia e a propriedade podem até coexistir, mas são direitos autônomos e independentes um do outro.

A título de exemplo, imagine uma pessoa que não seja proprietária de bem imóvel e necessite alugar um apartamento para morar. Em que pese não seja o proprietário da coisa, uma vez que é somente o locatário usufruindo da posse direta, também é certo dizer que possui uma moradia sem ser senhor e proprietário do apartamento. Ou seja, o indivíduo tem moradia, mas não tem a propriedade.

⁴² CANUTO, *op. cit.*, p. 37.

⁴³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Direitos reais: à luz do Código Civil e do direito registral*. São Paulo: Editora Método, 2004, p. 110.

Pode-se citar, ainda, a hipótese do devedor transferir a propriedade resolúvel do imóvel ao credor, com escopo de garantia fiduciária, permanecendo no bem e tendo nele a sua morada.

O direito de propriedade é, pois, instituto diverso do direito social da moradia do artigo 6º da Carta Política. Paulo Carmona já teve oportunidade de se manifestar sobre o assunto e afirmou que:

Direito de propriedade e direito de moradia não se confundem, pois a moradia é objeto de direito autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios, podendo ser requisito para a aquisição da propriedade, como no caso da usucapião especial constitucional (art. 183). Assim, o direito à moradia opera-se como garantia a um lugar adequado para proteger-se a si próprio e sua família contra as intempéries, independentemente do título ou da forma como se opera tal direito (...).⁴⁴

3.1 Breve histórico da propriedade imobiliária no Brasil

Com a chegada dos portugueses ao Brasil e com o objetivo de ocupar o novo território, optou-se pelas capitânias hereditárias e, em seguida, pelo sistema das sesmarias, segundo o qual as propriedades gravadas eram doadas para que fossem exploradas economicamente, gerando impostos para o Estado, mas dando origem a diversos latifúndios. Este modelo perdurou até 17 de julho de 1822 quando a resolução nº 76 suspendeu o sistema das sesmarias.

A Constituição monárquica de 1824, inspirada nos ideais revolucionários franceses da época, consagrou uma feição liberal da propriedade imobiliária, pois sua característica marcante era ser um direito absoluto dotado de plenitude.

Segundo Elza Canuto, “em 18 de setembro de 1850, foi editada a Lei nº 601, conhecida Lei de Terras (LT), que ratificou formalmente a posse concedida pelas sesmarias sobre o terreno ocupado com cultura efetiva, extinguiu o regime jurídico

⁴⁴ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de direito urbanístico*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 270.

das posses sem cultura efetiva e resguardou o direito dos adquirentes, com títulos legítimos, reconhecendo-lhes o domínio das terras.”⁴⁵

Em verdade, o Estado não tinha um sistema registral e a Lei de Terras foi a primeira tentativa legislativa por parte do Poder Público para organizar e controlar as propriedades, visando a titulação da posse. Como a Igreja detinha grande capilaridade no país, os reconhecimentos da posse eram feitos nas paróquias, motivo pelo qual o sistema recebeu o nome de registro paroquial (LT, art. 13). Este registro do vigário não servia para transferir a propriedade e nem era forma de sua aquisição, mas apenas um cadastro para que houvesse a identificação dos possuidores das terras.

No mesmo sentido, a Constituição de 1891 não rompeu com o paradigma constitucional anterior e manteve o absolutismo da propriedade imobiliária de viés tipicamente individualista. Somente com o advento da Carta de 1934, o exercício da propriedade começou a ser observado como meio de se beneficiar a coletividade, passando a ostentar um interesse nitidamente social, sendo que em 1937 surge a desapropriação por interesse social.

Em síntese, “a Constituição de 1946 condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social; a de 1967 consagrou expressamente o princípio da função social. A Constituição de 1988 configurou a propriedade, conjugando os interesses do proprietário às exigências da ordem comunitária e aos valores da solidariedade e dignidade humana.”⁴⁶ Definitivamente, a noção de propriedade sofreu uma reformulação conceitual no momento em que perde a sua feição estritamente individual e passa a incorporar interesses voltados ao social.

Nos dias atuais, é indiscutível que a propriedade imobiliária tem lugar de destaque no nosso ordenamento jurídico, a ponto do artigo 5º, inciso XXII, da Constituição garantir o direito de propriedade e, por conseguinte, reconhecê-lo como cláusula pétrea,⁴⁷ por estar topograficamente localizado no capítulo destinado aos direitos e garantias individuais.

⁴⁵ CANUTO, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁶ CANUTO, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁷ BRASIL. CF, Art. 60, § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais.

Com isso, o constituinte proibiu qualquer proposta de emenda à Constituição que seja capaz de abolir o direito de propriedade imobiliária, reforçando que o Brasil adota a ideologia capitalista de sistema econômico e social. De fato, ao tratar da ordem econômica e financeira, o legislador constituinte reconheceu a propriedade privada como um dos princípios gerais da atividade econômica (CF, art. 170, inc. II). A opção política em eleger o ideal capitalista somente enaltece o valor da propriedade privada, trazendo-a para o centro de um sistema financeiro.

3.2 Os atributos e a função social da propriedade urbana

A primeira parte do artigo 1.228 do Código Civil é um vetor para se identificar os atributos da propriedade imobiliária. O legislador definiu que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor do bem, subjugando a coisa ao seu querer, mas dentro dos limites impostos pelo ordenamento jurídico.

O direito de usar (*jus utendi*) significa que o dono do imóvel poderá se valer do bem conforme sua vontade e, ainda, excluir terceiros de igual utilização jurídica ou material. Se o legislador entender conveniente, poderá limitar o uso do imóvel através de outros institutos, como o tombamento, que é o reconhecimento do valor histórico, cultural, arquitetônico e artístico de um bem, com vistas a protegê-lo contra danos ou alterações em suas especificidades.

O direito de gozar ou fruir (*jus fruendi*) consiste na possibilidade de o proprietário explorar financeiramente o bem e dele colher os frutos civis e naturais. O imóvel é capaz de produzir rendas e o dono pode dar a devida destinação econômica à coisa.

Por fim, o *jus abutendi* é o direito que possui o proprietário de dispor da coisa e poder aliená-la a outrem. Neste sentido, Loureiro afirma que “o terceiro atributo da propriedade é o *abusus* ou o direito de dispor do bem (*jus abutendi*). A disposição pode ser material (renovação, alteração ou destruição da coisa) ou jurídica (alienação). O poder de disposição jurídica pode ser limitado pela lei ou por

ato de vontade, como ocorrem com a instituição do bem de família, ou com a previsão de cláusula de inalienabilidade.”⁴⁸

Contrariamente ao que apregoa Loureiro, não se pode aceitar que o direito de dispor materialmente da coisa chegue ao ponto de efetuar a sua destruição gratuita. De fato, o atributo de dispor do bem conferido pelo artigo 1.228 do Código Civil deve ser interpretado sistematicamente dentro de todo o ordenamento jurídico. Este direito não pode ser analisado de maneira isolada, sendo que diversos preceitos constitucionais e legais limitam a atuação do proprietário sobre a coisa.

A função social, por exemplo, é um limite imanente ao direito de propriedade. Se o dono tem o direito de explorar e dispor da coisa, também tem o dever de usar economicamente o bem e não abusar destas prerrogativas.

Se na antiguidade, mais precisamente no direito romano, não era concebível a utilização antissocial da propriedade, ou seja, aquele uso que não traz quaisquer benefícios à coletividade, atualmente não se pode tolerar que o bem seja instrumento de abuso do direito. Por isso, não é possível se admitir que o Direito permita que a coisa possa ser destruída gratuitamente, devendo o proprietário observar, sempre, a função social do imóvel para a consecução do bem-estar pessoal e comum. A propriedade é um instituto intimamente vinculado à produção e circulação de riquezas e não se coaduna com a mera destruição voluntária.

O direito de propriedade passou por profundas transformações ao longo dos séculos. Inicialmente, a propriedade era concebida como um instituto de natureza absoluta e individualista, na medida em que o senhorio poderia usar do imóvel da forma que achasse mais conveniente para atender, única e exclusivamente, os seus interesses pessoais e sem qualquer preocupação com a coletividade.

Impende ressaltar que esta natureza absoluta e individualista da propriedade não se confunde com a característica de ser um direito real absoluto com efeitos *erga omnes*, pois este último tem relação com a possibilidade do proprietário opor seu direito contra todos que queiram molestá-lo, bem como exigir da sociedade que respeite a faculdade de exercitar os direitos sobre a coisa, enquanto o primeiro tem

⁴⁸ Ibidem, p. 112.

por base uma ideia egoísta e com poderes ilimitados, sob fundamento de que as coisas só existem para a realização do bem-estar do dono do imóvel.

O que se procura demonstrar é que o conceito de propriedade evoluiu de uma natureza absoluta e individualista para uma concepção relativizada e social, uma vez que a propriedade não pode mais ser observada como um instituto direcionado apenas para a satisfação de interesses particulares dos proprietários, mas, também, deve ser entendida como um direito voltado para a promoção da justiça social.

Esta delicada mutação conceitual, porém, serve de fundamento para a preservação da propriedade imobiliária na modernidade e seu marco histórico foi a Constituição mexicana de 1917, mais precisamente no artigo 27, cuja redação atual declara que:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (...).⁴⁹

Esta alteração da definição de propriedade de uma função individual para uma função social igualmente foi adotada pela Constituição alemã de Weimar (1919) e principiou no Brasil com a Carta de 1934. Com efeito, a partir deste marco nacional, o legislador decidiu constitucionalizar e incorporar a socialidade no exercício da propriedade, dando início a uma mudança de mentalidade na cultura imobiliária enraizada no país, além de impulsionar a evolução do seu conceito.

As demais Constituições brasileiras (1937, 1946, 1967 e 1988) também mantiveram a função social como baliza da propriedade privada, mas ainda persistia

⁴⁹ MÉXICO. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/mx/mx139es.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

uma forte resistência absolutista difundida pelo Código Civil de 1916, o qual era vetor para as decisões políticas e judiciais. Ao invés de se interpretar o instituto da propriedade a partir da Constituição Federal, os hermeneutas tinham por base o Código Beviláqua, em nítida inversão dos preceitos e valores jurídicos.

De qualquer sorte, a Carta Política de 1988 foi precisa ao reafirmar o direito de propriedade (art. 5º, inc. XXII), ressaltando ser fonte de riquezas e dando contorno capitalista, próprio de um sistema de mercado, mas, ao mesmo tempo, estabeleceu limitações ao seu exercício. Verifica-se, pois, que não se pode mais falar em um direito imobiliário de viés irrestrito, absoluto e individualista. O legislador erigiu o princípio da função social a nível constitucional e, ao assim fazer, demonstrou que o direito de propriedade é uma norma constitucional de eficácia contida porque admite restrições.

O artigo 5º, inciso XXIII, da Carta Magna é uma restrição legislativa na órbita constitucional, posto que a propriedade deve atender a sua função social. O atendimento da função social é inerente ao exercício legítimo do direito de propriedade. A utilização do imóvel não pode ser nociva para a sociedade, devendo ser um elemento de promoção da justiça social e da igualdade.

A consagração da função social da propriedade em norma constitucional vem a reforçar o princípio da dignidade da pessoa humana, notadamente porque não se admitirá o uso do bem para causar prejuízos a terceiros e nem o desrespeito aos direitos sociais. Não é por outra razão que Liana Portilho Mattos assevera que, “por força da profunda vinculação da função social da propriedade com o direito humano de moradia e outros direitos fundamentais, o princípio da dignidade da pessoa humana é considerado como o fundamento do princípio da função social da propriedade.”⁵⁰

Se é fato, portanto, que a Constituição Federal tutela o direito de propriedade, também é certo afirmar que ela limita o seu exercício ao impor a observância da socialidade. O art. 5º, inc. XXIII, da CF é uma norma cogente e de ordem pública e não uma solicitação ou opção para que o proprietário possa ou não atender a função social. Caso esta determinação não seja cumprida, o senhorio

⁵⁰ MATTOS, Liana Portilho. *A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Ideias Editora, 2003, p. 47.

poderá sofrer inúmeras sanções, inclusive com a perda da propriedade pela desapropriação.⁵¹

Ao reforçar a necessidade de se observar a função social, os doutrinadores Nelson Nery e Rosa Nery destacam que:

O princípio da função social agrega mais um valor à técnica jurídica e ao sentido cultural dos institutos do contrato e da propriedade. Por ele, os negócios jurídicos bilaterais (contratos) e as situações jurídicas de direito real (propriedade e outros) têm validade e eficácia, também, a partir da socialidade, ou seja, da qualidade que eles potencialmente devem ter para contribuir para a harmonia das relações sociais e da potencialidade de servirem como instrumentos de segurança social fundada na solidariedade social (CF 3.º I). (...) Mas a técnica jurídica do direito privado não privilegia, como antes, o individualismo; ao contrário, a socialidade impressa no novo sistema do direito civil brasileiro inspira o intérprete do direito para a correta funcionalidade desses institutos.⁵²

No mesmo sentido, o constituinte elencou, no Título VII (Da ordem econômica e financeira), alguns princípios gerais da atividade econômica no artigo 170, podendo citar a propriedade privada (inciso II) e a função social da propriedade (inciso III). Verifica-se, portanto, que o legislador reafirmou a necessidade de se buscar a socialidade na utilização do imóvel.

Em um Estado capitalista, como o brasileiro, a atividade financeira é a “mola propulsora” da economia e tem por sustentáculo a exploração de riquezas da propriedade, a qual não pode ter seu uso destinado exclusivamente à satisfação pessoal do titular do domínio, mas deve igualmente assegurar melhorias para a coletividade. Há nítida mudança da concepção de propriedade, passando de um direito individual para ser um bem comum.

Por estes motivos, ferem a função social da propriedade urbana a cultura ilegal de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo, permitindo o artigo 243, *caput*, da Constituição a expropriação sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei; a utilização de imóvel

⁵¹ BRASIL. CF, Art. 182, § 4º, III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

⁵² JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil comentado*. 12ª ed. São Paulo: Editora RT, 2017, p. 1729.

como ponto de prostituição infantil e jogos de azar; a manutenção de terreno com o fim de especulação imobiliária; e a prática de atividade poluidora e geradora de outros danos ao meio ambiente.

Um pouco mais a frente, ao tratar da Política Urbana (Título VII, Capítulo II, da Constituição), o legislador, novamente, restringiu o alcance do exercício do direito sobre a coisa no momento em que enunciou que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º).

A política urbana é instrumento para garantir a função social da propriedade. Os processos utilizados pelo Estado para controlar e fiscalizar o uso, ocupação e parcelamento do solo são mecanismos de materialização da socialidade. A propriedade imobiliária urbana não é, por conseguinte, mero e simples direito, mas certamente um direito-dever condicionado à observância do princípio constitucional da função social em benefício do senhorio e da coletividade.

Verifica-se, outrossim, que o conceito de função social da propriedade urbana é aberto e indeterminado, uma vez que o legislador delegou a cada cidade a possibilidade de definir no plano diretor o que se entende por socialidade. Para Nelson Nery e Rosa Ney, a função social é, também, uma cláusula geral.

Esta opção do constituinte é justificada porque o Brasil é um país continental e existem cidades com tamanhos, população, demandas, características e problemas sociais dos mais diversificados possíveis, fazendo com que cada cidade tenha um plano diretor específico para atender a necessidade local, a fim de tutelar os interesses públicos.

A adoção de um plano diretor padrão e uniforme para todos os Municípios seguramente não seria capaz de preservar a funcionalidade das cidades e seria um empecilho para a execução de políticas setoriais. Se as cidades são diferentes, cada gestor deve ter liberdade política para definir precisamente os locais onde serão instalados os equipamentos públicos.

A abstração da definição da função social não passou despercebida pela doutrina de Liana Mattos, *verbis*:

Desde logo, destaque-se que o conceito de função social da propriedade urbana é intrinsecamente fluido, indeterminado e abstrato. Em consequência disso, é um conceito aberto e plurissignificativo. A determinação e a aplicação do princípio da função social da propriedade exigirá, portanto, o preenchimento – ou a densificação, na terminologia utilizada por alguns autores – de seu conteúdo na análise e na solução do caso concreto pelo intérprete.⁵³

A função social, além de possuir um conceito aberto e ser princípio jurídico, serve para modelar a legislação infraconstitucional. O Código Civil de 2002, por sua vez, é categórico ao declarar que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (art. 1.228, § 1º).

Não é concebível a utilização da coisa em detrimento do bem-estar coletivo. O atendimento do anseio do proprietário deve ser, obrigatoriamente, conjugado com a satisfação das necessidades da sociedade. O Direito não pode tolerar o abuso da propriedade imobiliária como forma de prejudicar terceiros.

Impende destacar, ainda, que a função social da propriedade, por ser princípio de ordem pública e cogente, não pode ser revogado pelas partes. Vale dizer, a autonomia de vontade dos contratantes não tem o condão de afastar a aplicação da socialidade ao bem imóvel, na medida em que este preceito constitucional é inerente à propriedade.

Se antigamente tínhamos o conceito definido a partir da noção de propriedade como direito puro, agora a legislação reconhece a inafastabilidade da propriedade de sua característica essencial, qual seja, a função social. Dessa forma, nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos (CC, artigo 2.035, parágrafo único).

⁵³ MATTOS, *op. cit.*, p. 44.

3.3 Aquisição da propriedade de imóveis pelo registro do título translativo

Não há dúvidas de que o registro do título é a forma mais importante e usual de se adquirir a propriedade imobiliária. O imóvel, por ser fonte de riquezas e um dos pilares de um sistema capitalista, deve receber especial proteção do Estado e ter um regramento legal suficiente para dar garantias ao proprietário, notadamente pela dimensão territorial do Brasil e diversidade da população, necessitando de uma uniformidade de procedimentos para promover a publicidade e a segurança aos atos jurídicos.

De acordo com o artigo 1.245, *caput*, do Código Civil, a propriedade é adquirida, por ato entre vivos, mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis competente. Observa-se a existência de dois momentos distintos e complementares para que haja a transferência da propriedade. Somente com a conjugação destas duas etapas, poderá se dizer que o imóvel foi adquirido por outrem.

A primeira etapa é a confecção do título translativo, o qual pode ser entendido como o documento necessário e indispensável que servirá de causa para a aquisição do imóvel. Este título é a exteriorização da razão que levaram as partes a realizarem um negócio jurídico translativo da propriedade, devendo-se cumprir os requisitos de validade do artigo 104 do Código Civil.⁵⁴ A transferência entre vivos é uma decorrência da soma de vontades materializada em um documento escrito, podendo ser classificada como aquisição derivada da propriedade.

Caso haja algum vício ou nulidade no título, terá repercussão direta na aquisição da propriedade, uma vez que pode ser promovida ação direta para invalidar e cancelar o posterior registro e, por conseguinte, o adquirente deixará de ser o dono do imóvel (CC, art. 1.245, § 2º). Se o título for nulo, a transferência da propriedade também poderá ser anulada através de uma ação própria. O negócio jurídico materializado no documento é a causa que cria a obrigação de se transferir o imóvel, mas só isso não é suficiente para a aquisição da propriedade.

⁵⁴ Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I - agente capaz;

II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;

III - forma prescrita ou não defesa em lei.

A segunda etapa é o registro do título na serventia imobiliária da situação do bem. O registro não é mero formalismo ou procedimento legal sem utilidade, mas é condição *sine qua non* para a aquisição da propriedade e terá de ser realizado no competente Cartório de Imóveis. Não basta, porém, o título para se tornar proprietário, sendo a transcrição do documento o modo essencial para se fazer a mudança de titularidade da coisa e constituir o direito real de propriedade.

Se não efetuar a transcrição do documento no Registro de Imóveis, o adquirente não será o proprietário da coisa. Em outras palavras, enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel, conforme apregoa o § 1º do artigo 1.245 do Código Civil.

Na hipótese de o título ser válido, mas ocorrer algum vício no ato registral, este também poderá ser anulado ou retificado se não exprimir a verdade. Com isso, o proprietário poderá reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente do bem.

Verifica-se, portanto, que o sistema brasileiro é do título e modo. Somente com a conjugação das duas etapas é que a propriedade, por ato entre vivos, passará de uma pessoa para a outra, não bastando apenas a formalização do negócio jurídico. O registro do título serve para constituir a propriedade em nome do adquirente. A elaboração do título, por si só, não transfere o bem, apesar de criar uma obrigação legal.

Este tema será melhor aprofundado no capítulo seguinte destinado à análise do Registro de Imóveis.

3.4 As condições gerais da propriedade imobiliária na Vila Dnocs/DF

A Vila Dnocs faz parte da região administrativa de Sobradinho/DF (RA V) e possui uma área de 13,92 hectares e limita-se na margem noroeste pela rodovia BR 020, a sudeste pela rodovia DF 440, a nordeste e a sudoeste pelo Setor de

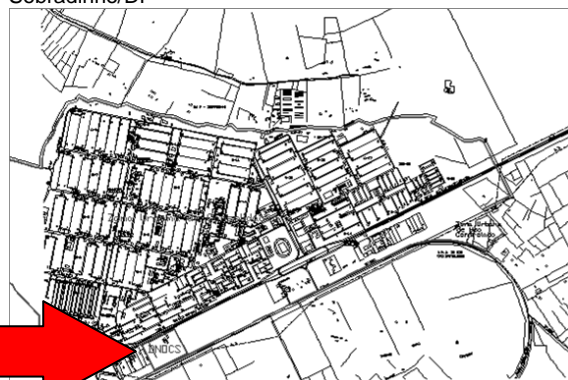
Expansão Econômica de Sobradinho. Nos gráficos abaixo, é possível situar a Vila Dnocs em relação ao Plano Piloto e à Sobradinho.⁵⁵

Gráfico 1: Mostra o Plano Piloto e Sobradinho/DF



Fonte: CODHAB

Gráfico 2: Mostra a Vila Dnocs em relação a Sobradinho/DF



Fonte: CODHAB

Por volta dos anos 1990, a área foi adquirida pelo governo do Distrito Federal, mas não ocorreu o efetivo controle da terra pública por parte dos órgãos de fiscalização, fazendo com que houvesse um deslanche de processos de invasão nas imediações do terreno.⁵⁶ Com efeito, as pessoas vinham para esta localidade e, como havia uma farta área pública sem fiscalização, barracos foram construídos ao

⁵⁵ Os gráficos foram extraídos do projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

⁵⁶ Projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em <<http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>>. Acesso em 04 de janeiro 2019.

arrepio da lei. Não era difícil observar que esta grande área de terra não estava cumprindo devidamente sua função social, uma vez que permanecia desocupada e sem destinação específica.

As pessoas passaram, então, a fixar suas residências, mesmo sem terem o domínio dos terrenos. Vale dizer, fincavam uma moradia, mas não detinham a respectiva propriedade do imóvel, pois a terra pertencia ao Distrito Federal. Estava-se diante de uma posse precária de área pública, a qual poderia ser retomada a qualquer tempo pelo ente estatal.

Estes sentimentos de desamparo e insegurança jurídica dos moradores foram narrados por Noemia Aparecida Garcia Porto, em sua tese de doutorado:

Morar no DNOCS antes da urbanização, ou morar na chamada 'área de expansão' próxima ao DNOCS, representava para as pessoas o convívio com a ameaça da derrubada dos barracos e a expulsão da área, em face, inclusive, da denúncia dos vizinhos (comerciantes e moradores), os quais, segundo foi mencionado por um ex-morador, mas que ainda têm familiares residindo por lá, consideravam que a ocupação estava 'sujando' a imagem do local. Interessante notar que, após a urbanização da área e a entrega das casas, novas 'invasões' começaram a ser consolidadas no seu entorno, ou seja, na 'expansão'. Assim, o processo de explosão da cidade às suas margens permanece, já que, conforme esse mesmo morador, a 'expansão' está sendo ocupada com barracos por outras famílias.

A derrubada dos barracos, ou as tentativas e ameaças de derrubadas, são eventos importantes na organização coletiva dos moradores que impulsionou, a partir dessa questão inicial, outras reivindicações vinculadas a direitos básicos de cidadania. Segundo José Geraldo de Sousa Júnior, 'a reivindicação do direito de morar emerge da mobilização e da organização das ações comunitárias orientadas em movimentos de resistência contra a ação repressiva configurada na derrubada de 'barracos' ' (1993, p. 34).

Viver no DNOCS do passado significava, ainda, transitar por ruas não asfaltadas, conviver com a lama, o lixo, animais soltos pela rua e estar num ambiente desordenado.⁵⁷

Realmente, as famílias viviam na total informalidade e eram carentes de serviços urbanos básicos, como abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e pavimentação.⁵⁸ Não havia um documento sequer para

⁵⁷ PORTO, Noemia Aparecida Garcia. *Geografia do trabalho e da cidade: estudo etnográfico das dimensões da cidadania a partir das narrativas sobre a Vila DNOCS*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2015, p. 43.

⁵⁸ Projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

comprovar a propriedade dos terrenos, posto que somente se podia falar em posse precária da terra. Os moradores não eram obrigados a pagar o imposto predial territorial urbano (IPTU) porque o Poder Público não reconhecia a legitimidade do assentamento.

Os lotes ocupados, por sua vez, não tinham uma perfeita delimitação do espaço físico. A extensão horizontal dos terrenos era imprecisa e havia falta de definição dos vértices e limites de cada gleba, o que dificultava uma possível aquisição da propriedade imobiliária. Essa é uma característica da ocupação desordenada do solo urbano. Diante da necessidade de moradia, cada novo habitante decide cercar e lotear um pedaço de terra, mas sem definições claras e precisas, dando origem, muitas vezes, a vários barracos grudados uns aos outros.

3.5 Hipóteses de perda da propriedade imobiliária

Em que pese uma das características da propriedade seja a perpetuidade, isso não significa que não haverá casos de perda da coisa. Aliás, o senhorio é dono da coisa até que algum motivo superveniente apareça para lhe privar da propriedade, seja voluntariamente, seja contra a sua vontade.

Nelson Nery e Rosa Nery fazem interessante adjetivação da perda da propriedade, ao afirmarem que “se a coisa sobre a qual recai o direito se perde, diz-se que a perda do direito é *objetiva*, porque o direito deixa de existir, pois não passa a outrem. Se a perda do direito se dá porque outro titular se investe do direito sobre o objeto, diz-se que a perda é *subjativa*, pois a perda do direito se dá porque o direito se separa do sujeito ao qual estava ligado.”⁵⁹

O Código Civil elenca algumas hipóteses de perda da propriedade no artigo 1.275, mas não de maneira taxativa. O próprio dispositivo excepciona que poderá haver outras causas previstas na legislação, valendo citar a propriedade resolúvel e o imóvel dado em alienação fiduciária de garantia.

⁵⁹ JUNIOR, *op. cit.*, p. 1792.

Outro exemplo seria a usucapião, pois se por um lado ela é modo de aquisição da propriedade (prescrição aquisitiva), por outro lado ela é hipótese de perda (prescrição extintiva). Se a aquisição gera benefício para alguém, pode-se entender que ela também gera um prejuízo a outrem com a perda da propriedade, mostrando ser duas faces da mesma moeda. De qualquer sorte, o rol exemplificativo trata da desapropriação, perecimento da coisa, abandono, renúncia e alienação.

A desapropriação é modo coercitivo e originário de aquisição da propriedade pelo Poder Público, através de um procedimento regulado por legislações específicas, mediante o pagamento de prévia indenização ao proprietário da coisa. A perda da propriedade se dá involuntariamente, uma vez que a transferência do bem independe da vontade do dono e não está ligado a existência de título anterior. Ela é, ainda, subjetiva, pois sai da esfera jurídica do dono e se transfere para uma pessoa jurídica de direito público.

O Estado deve, porém, fundamentar a desapropriação na consecução do interesse público, sob pena de invalidação do ato administrativo por desvio de finalidade. Assim, não é legalmente permitido que um Município desaproprie o imóvel de um particular por perseguição política.

O perecimento da coisa ocorre pela perda do objeto. Se não há imóvel, não há direito, podendo ser entendida como perda objetiva. Normalmente esta hipótese é proveniente de fato da natureza, como um terremoto ou avalanche de lama que venha a destruir tudo que encontrar pela frente. Não há voluntariedade do senhorio nesta modalidade de perda da propriedade e a destruição deve ser total e completa.

O artigo 78 do antigo Código Civil indicava algumas hipóteses de perecimento do objeto quando se perde as qualidades essenciais ou o valor econômico; se confunde com outro, de modo que se não possa distinguir; e fique em lugar de onde não pode ser retirado, mas estas hipóteses não foram repetidas no atual Código.

No abandono, “o proprietário se desfaz do que lhe pertence, ou deixa o que é seu, mas sem manifestar expressamente a sua intenção, o que não afasta a

necessidade de provar a vontade de desfazer”, como bem definido por Arnaldo Rizzardo.⁶⁰

Não basta o mero desprezo ou desleixo com a propriedade, é necessário que haja certeza da intenção de se abdicar do bem, sendo uma situação de perda voluntária da propriedade. Deve existir um desinteresse qualificado do proprietário sobre a coisa com o nítido propósito de se despojar do imóvel.

Se está patente o abandono e outrem vem a ocupar a coisa com *animus domini*, pode haver a perda subjetiva com o implemento da prescrição aquisitiva. É, pois, um ato jurídico unilateral e não receptício de vontade, posto que não precisa da aceitação ou manifestação de terceiros para a caracterização do abandono.

Nelson Nery entende, ainda, que a deterioração do objeto e a extinção pura e simples do direito poderia ser interpretada como uma perda objetiva.⁶¹ Com a devida vênia, esta situação melhor se amoldaria na hipótese de perecimento da coisa e não perda objetiva por abandono.

Importante inovação em relação ao abandono da propriedade urbana veio com a publicação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, uma vez que o diploma legal prevê um capítulo específico para a arrecadação de imóveis abandonados. De fato, os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago, consoante preceitua o artigo 64, *caput*.

Como este instituto não exige um ato expresso, o legislador presumiu a ocorrência da intenção de abandonar a coisa quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), por cinco anos.

Superado este prazo quinquenal, o Poder Executivo municipal ou distrital promoverá o procedimento de arrecadação de imóveis urbanos, com a abertura de processo administrativo, e poderá realizar investimentos necessários para que a coisa atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

⁶⁰ RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das coisas*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013, p. 405.

⁶¹ JUNIOR, *op. cit.*, p. 1792.

Após o lapso temporal de três anos da abertura de processo administrativo de arrecadação, a propriedade do bem vago passará ao Município ou ao Distrito Federal, caso se ache nas respectivas circunscrições (CC, art. 1.276, *caput*). Se o proprietário reivindicar a posse do bem neste triênio, o Poder Público fará *jus* a ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória (Lei nº 13.465, art. 64, § 5º).

Novamente, a legislação infraconstitucional se preocupou em sancionar o titular do imóvel com a perda da propriedade imobiliária quando não estivesse sendo devidamente utilizada e, assim, descumprindo o princípio constitucional, frisa-se, da função social. Por sua vez, o Poder Público que adquire a propriedade do bem imóvel deverá dar destinação específica, na medida em que não seria razoável imaginar que o antigo dono pudesse perder a coisa e o ente estatal não fosse compelido a realizar atos de promoção da função social da propriedade.

Desse modo, o artigo 65 da referida lei assevera que os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

Em relação à renúncia, é um ato jurídico unilateral e expresso no sentido de que o indivíduo não deseja mais ser o proprietário do imóvel. É uma declaração de vontade formal e expressa de não permanecer na condição de titular do bem, mas a renúncia não poderá ser feita em favor de alguém, sob pena de restar evidenciada a doação. Os efeitos da perda por renúncia somente se darão com o registro do ato renunciativo no Registro de Imóveis da Comarca onde estiver situado o bem.

A alienação, por último, nas precisas palavras de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, é o “negócio jurídico pelo qual o proprietário, no gozo da autonomia privada, gratuita (doação) ou onerosamente (venda, dação em

pagamento, permuta), transfere a outrem o seu direito sobre a coisa imóvel ou móvel.”⁶²

A alienação é uma forma de transmissão através da manifestação de vontade de alguém, ou seja, há voluntariedade, caracterizando uma perda subjetiva da coisa com o ingresso do bem na esfera jurídica de terceiro. É, pois, modo derivado de aquisição da propriedade para quem passa a ser o novo proprietário e uma forma de perda do bem para o antigo titular.

Não basta, porém, a realização de negócio jurídico para que haja a transferência da propriedade imobiliária. Se o contraponto da alienação é a aquisição da coisa e para este o Código Civil exige o registro no Cartório de Imóveis (art. 1.245, *caput*), não poderia ser diferente com aquele instituto. Por esta razão, o parágrafo único do artigo 1.275 condicionou a produção dos efeitos da perda da propriedade imóvel pela alienação ao respectivo registro do título transmissivo no Registro imobiliário competente.

4 O REGISTRO DE IMÓVEIS NO CONTEXTO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA

A propriedade imobiliária deve ser devidamente tutelada pelo Estado e regulada pela legislação, como forma de se proporcionar segurança jurídica às transações comerciais. Caso não se tivesse um *locus* ou um regramento jurídico mínimo para preservar a boa-fé dos contratantes, haveria um caos nas operações financeiras e insustentabilidade de todo um sistema capitalista fundado no patrimônio particular.

Nesta linha, o Código Civil foi preciso em apregoar que a aquisição imobiliária apenas se sucederá com a transcrição do título no Registro de Imóveis da situação da coisa (art. 1.245), bem como outros institutos correlatos necessitarão de

⁶² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 345.

inscrição registral, podendo-se citar a renúncia e a alienação (art. 1.275, parágrafo único), sendo esta última modalidade o contraponto da aquisição.

O sistema registral tem especial relevância na circulação de riquezas, por estar intrinsecamente relacionado à publicidade de atos e negócios jurídicos imobiliários, seja para constituição da propriedade, seja para inscrição de direitos reais limitados (por exemplo, hipoteca e servidão), merecendo atenção dos estudiosos sobre o tema.

Apesar da propriedade imobiliária não ser imprescindível para que se tenha a moradia, uma vez que outros direitos reais podem ser utilizados para sua consecução, como a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), haverá a necessidade de registro no Cartório para se garantir a publicidade, segurança, eficácia, autenticidade e oponibilidade *erga omnes*.

Igualmente, a usucapião, a acessão e a sucessão *causa mortis* não são institutos estranhos ao registro imobiliário, apesar da inscrição produzir efeitos distintos em relação à transmissão entre vivos. Se houver alguma mudança de titularidade de imóveis, o local apropriado para se tomar conhecimento ou adquirir o direito é a unidade de serviço extrajudicial competente, razão pela qual passará a ser analisada neste tópico.

4.1 Noções sobre a temática e os principais sistemas registrais

O constituinte, atento aos avanços tecnológicos e à rapidez das negociações comerciais, resolveu dotar o Brasil com um sistema registral eficiente e fundado na fé pública. Para tanto, reconheceu que os serviços notariais e de registro deverão ser delegados pelo Poder Público a uma pessoa física para que exerça a função em caráter privado. Verifica-se, pois, a opção da Carta Política em delegar a um particular esta relevante função pública, não se permitindo que o serviço seja efetuado diretamente pelo Estado (art. 236, *caput*). Desde a Constituição de 1988, as serventias não poderão ser oficializadas.

O Titular deverá exercer suas funções em determinado local, não se admitindo sucursal, e será o responsável pela organização técnica e administrativa dos serviços destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, entre vivos ou *causa mortis*, para constituir, declarar, modificar, alterar ou extinguir direitos imobiliários.

A publicidade pode ser entendida como a faculdade que o indivíduo tem de tomar conhecimento sobre as características, domínio e especificidades do imóvel, sendo permitido que qualquer pessoa solicite certidão ao oficial de registro ou ao funcionário sem precisar informar o motivo ou interesse do pedido (Lei 6.015/73, art. 17, *caput*). A possibilidade de cognoscibilidade afasta a alegação de desconhecimento e de boa-fé por parte de terceiros, uma vez que as informações do imóvel constantes na unidade registral são acessíveis a qualquer indivíduo que requeira.

Com supedâneo na legislação, a autenticidade é uma decorrência da fé pública registral transmitida do Estado ao titular da serventia para o exercício de sua função. Há uma presunção de veracidade dos atos registrados, pois foram realizados com a observância do princípio da legalidade, mas isso não significa que o negócio jurídico não possa ser contestado judicialmente. O que se presume verdadeiro é o que está escrito nos assentamentos do oficial e foi por ele verificado, revestindo-se de formalidades legais e não o ato jurídico em si que foi encetado pelas partes.

No que tange à segurança, é uma finalidade voltada para preservar os direitos reais adquiridos com a inscrição do título na serventia extrajudicial (segurança estática), salvaguardando os direitos do proprietário, além de tutelar a circulação do crédito e a negociação envolvendo a propriedade (segurança dinâmica). A eficácia dos atos jurídicos produzirá efeitos *erga omnes*, pois o registro do título será capaz de irradiar o alcance do negócio em relação a terceiros.

Outro aspecto importante é quanto à atuação do registrador. A lei dos notários e registradores (Lei 8.935/94, art. 28) reconheceu a independência funcional dos delegatários de serviço extrajudicial para que possa estar submetido, basicamente, à Constituição e às leis, não podendo ser compelido a praticar ato ilícito pela parte ou pelo Poder Público. Na interpretação da legislação, não se

submeterá às ordens de qualquer pessoa, mas deverá atuar dentro dos limites da juridicidade e de maneira imparcial.

A independência do exercício da sua função é um dos pilares do sistema, pois permitirá agir na tutela da propriedade e da moradia, em consonância com os princípios e regras legais. Se a Constituição e a lei são capazes de proteger a habitação, o oficial de registro, ao cumprir a legislação pátria, será um garantidor dos direitos fundamentais da propriedade e da moradia.

O registrador não permitirá, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, que algum direito real seja inscrito com ofensa aos preceitos normativos, devendo primar pela segurança nas transações imobiliárias e em defesa do ordenamento jurídico. Caso o oficial detecte algum vício ou irregularidade, não deverá permitir o ingresso do título no fólio real, qualificando negativamente o documento.

Luiz Guilherme Loureiro, ao tratar do objeto do registro de imóveis, definiu este ramo do direito:

Destarte, o direito registral imobiliário pode ser conceituado como a parte específica do direito de registros públicos que se refere ao conjunto de princípios e normas destinados a regular a função do oficial de registro de imóveis e a organização e o funcionamento dos organismos estatais encarregados de recepcionar notadamente os atos e documentos concernentes aos direitos reais sobre imóveis ou aqueles que os afetam, bem como as formas e resultados de tais registros e os efeitos deles resultantes.⁶³

Verifica-se, portanto, que qualquer mutação jurídico-real que ocorrer na propriedade imobiliária, deverá ser inscrita no Registro de Imóveis para produzir ampla publicidade e efeitos contra terceiros, protegendo, com isso, o adquirente de boa-fé. Todos os atos relevantes sobre o imóvel deverão ser levados a registro na serventia para a concentração das alterações reais, conforme determina artigo 54 da Lei nº 13.097/2015, com vistas a facilitar as buscas do indivíduo por informações imobiliárias.

⁶³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 491.

Basicamente, existem três sistemas registrais imobiliários no *civil law*. O primeiro sistema a ser abordado é o francês ou sistema do título, segundo o qual a transmissão do direito real ocorre no momento da confecção do título e independe de ato registral subsequente. O negócio jurídico celebrado pelas partes e materializado em um documento é condição suficiente para a transferência da propriedade, sem necessidade de posterior registro na serventia imobiliária.

A aquisição está perfeita e acabada com o acordo de vontades, sendo o título o instrumento eficaz para transmissão do imóvel, produzindo plenos efeitos entre as partes. A base é a autonomia da vontade. Se os contratantes desejarem a produção de efeitos *erga omnes*, poderão inscrever a aquisição no Registro de Imóveis, com o objetivo de dar amplo conhecimento a terceiros e oponibilidade geral. Trata-se de uma faculdade e não uma obrigatoriedade.

Como destacado por Márcio Serra e Monete Serra, “os direitos reais se transmitem pelo consentimento das partes legitimamente manifestado, independentemente de inscrição. A inscrição funciona como forma de oponibilidade a terceiros, de modo que os títulos não inscritos não prejudicam terceiros que tenham direitos concorrentes sobre o mesmo imóvel e que tenha levado estes direitos a registro.”⁶⁴

Neste sistema, adotado na França, Portugal e parte da Itália, o princípio da consensualidade detém grande destaque, na medida em que a conjugação de vontades expressa no título transfere a propriedade *inter partes*. Outro princípio de destaque é da facultatividade, pois o registro não é obrigatório para a mudança de titularidade da propriedade, mas apenas para a produção de conhecimento *erga omnes*.

Se a propriedade já foi transferida através do título, o registro não possui a função de constituir o domínio, tendo a publicidade o efeito meramente declaratório de direito anteriormente adquirido. Esta é uma marca importante no sistema francês e distinta do sistema brasileiro porque é considerado um registro de pessoas e não de bens. O foco central não é o bem objeto de negócio, mas sim as partes contratantes.

⁶⁴ SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis I: parte geral*. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016, p. 79.

O segundo sistema é o alemão ou sistema do modo, adotado na Alemanha, Áustria e Austrália. Nestes países, o contrato não é suficiente para transmitir a propriedade, sendo apenas fonte de obrigação. É necessário que as partes promovam a inscrição no registro imobiliário. Sem este procedimento, não haverá mutação jurídico-real, na medida que o modelo alemão é um sistema pautado nos bens, cujo princípio vetor é o da obrigatoriedade registral.

Realizado o negócio jurídico obrigacional (*Verpflichtungsgeschäfte*), este dará origem a um contrato real (*Auflassung*), que servirá de instrumento para inscrição imobiliária. O contrato real é abstrato e se desprende da causa, passando a ser ele a materialização do acordo de vontade das partes e o instrumento de ingresso no registro.

Por isso, mesmo que se prove que o contrato obrigacional é nulo ou anulável, o ingresso do título real no assento registral não terá o condão de invalidar a inscrição, havendo a prevalência do princípio da abstração da causa originária. Vale dizer, não há relação causal entre o contrato obrigacional e o registro, pois este derivou do contrato real. Há nítida separação da causa e do registro.

Com a desvinculação do registro em relação ao título originário, o sistema alemão privilegiou a presunção absoluta de veracidade da transmissão dos direitos reais. O novo titular do bem adquire a propriedade mesmo diante de vício ou defeito no contrato obrigacional detectado posteriormente, pois o ato registral possui presunção *iuris et de iure* de legitimidade, ficando definitivamente concluída a assunção de domínio.

Nota-se, assim, que o registro do negócio jurídico real tem efeito constitutivo da propriedade, não bastando apenas a realização de acordo entre as partes documentado em um contrato obrigacional. No máximo, a obrigação, senão for cumprida, ensejará o pagamento de indenização, mas nunca será capaz de transferir direitos reais, distintamente do que acontece no sistema do título.

O sistema alemão, ainda, tem por base o fólio real fundado nos bens, diferentemente do sistema francês que possui vinculação às partes contratantes (fólio pessoal), bem como privilegia o trato sucessivo, na medida em que restringe o

ingresso de título no Registro de Imóveis à prévia inscrição de direitos do outorgante para que haja uma continuidade ou cadeia dominial de titularidade.

Por último, impende destacar o sistema brasileiro de registro de propriedade urbana, podendo-se afirmar que se aproxima do sistema alemão, mas com algumas peculiaridades.

No nosso sistema, também conhecido por sistema do título e modo, a inscrição do documento no Registro de Imóveis não gera presunção absoluta de veracidade do ato registrado. De fato, vige a presunção relativa do registro imobiliário sobre a transferência de propriedade. Não há um desprendimento do registro com a causa determinante da inscrição, *in casu*, o título obrigacional.

Enquanto no sistema alemão o registro se abstrai do contrato obrigacional, o sistema brasileiro é causal e tem interferência do contrato originário na inscrição do imóvel. Caso alguém prove por ação própria que o título é nulo, haverá repercussão jurídica no assentamento imobiliário, uma vez que o registro poderá ser invalidado e cancelado (CC, art. 1.245, § 2º).

A lição de Hércules Aghiarian merece ser lembrada neste momento, pois sintetiza o que fora dito anteriormente:

O sistema brasileiro atual – entre nós, por opção política, em face, talvez, da insegurança topográfica característica do desenvolvimento urbano e expansionismo desordenado – insta manter-se vinculado ao ato definitivo de registro o título de aquisição e sua eficácia como elemento gerador do direito. Assim, embora nosso sistema se assemelhe ao germânico, difere no aspecto precário, porque se poderá exigir a exibição do referido ato negocial escriturado, para fazer prova dos seus requisitos de validade. A qualquer tempo, negócios pretéritos, aparentemente indiferentes ao então registrável – isso em face do princípio da vinculação e historicidade dos atos registrares – poderão ser reexaminados.⁶⁵

Não é suficiente o título para transmitir os direitos reais, necessitando de posterior ato registral, que é o modo legal de aquisição da propriedade. O registro, então, como regra, tem natureza constitutiva do domínio nos atos entre vivos, mas a

⁶⁵ AGHIARIAN, Hércules. *Curso de direito imobiliário*. 12ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015, p. 106.

inscrição não elimina e nem afasta defeitos no acordo de vontades. No Brasil, o princípio da fé pública ou veracidade não tem o mesmo alcance e força normativa do que no sistema do modo, havendo uma diferença na gradação da presunção.

As exceções ao efeito constitutivo do registro podem ser observadas quando da inscrição da aquisição da propriedade por sucessão (*causa mortis*), pela usucapião e acessão (modos originários de aquisição), pois o registro apenas declara que o domínio já pertence ao senhorio, uma vez que a legislação entende que a mutação jurídico-real se deu em instante anterior e independentemente do registro. A inscrição terá natureza declarativa de propriedade e servirá para proporcionar a continuidade dominial e a possibilidade de o proprietário dispor da coisa como sua.

O sistema brasileiro, ainda, está organizado com base no bem imóvel e não nas pessoas. Enquanto o sistema francês tem por suporte o fôlio pessoal, onde são realizadas as transcrições dos direitos reais, o sistema brasileiro utiliza o fôlio real para o assentamento de atos registrais relacionados ao imóvel em uma folha. Todos os atos mais importantes da “vida do bem” deverão ser levados à inscrição na folha do imóvel.

4.2 O arcabouço principiológico e os elementos do registro imobiliário

Conhecer os princípios jurídicos é entender como o sistema de interpretação das normas funciona e, ainda, serve para nortear o exegeta. O legislador, por mais bem-intencionado que seja, não conseguirá detalhar todas as variantes da vida, necessitando de um feixe principiológico para colmatar lacunas e aplicar o Direito ao caso concreto. Sem o caráter integrador dos princípios, o nosso ordenamento jurídico não passaria de um amontoado de normas soltas.

O Direito registral imobiliário, como ramo do plexo jurídico brasileiro, possui principilogia própria e específica para orientar os oficiais e prepostos na consecução dos atos registrais, devendo aplicá-la desde a prenotação no livro protocolo até em momentos posteriores ao registro. Pela grande quantidade e

diversidade de princípios registraes elencados pela doutrina, utilizaremos as sugestões de Afrânio de Carvalho.

O princípio da legalidade ou legitimidade preceitua que os títulos apresentados na Serventia somente serão assentados se não contrariarem o ordenamento jurídico, não podendo ser inválidos ou ilegais. A licitude do registro depende da higidez normativa do negócio jurídico, pois se o documento causal for nulo, a inscrição estará contaminada por vício de ilegalidade.

Para tanto, o oficial fará um exame de qualificação registral para garantir que o título esteja perfeito e sem máculas. Diversamente do que observado no sistema alemão, segundo o qual há um desprendimento do registro no que tange ao acordo de vontades obrigacional (ampla abstração), no sistema brasileiro o negócio jurídico tem íntima relação de causa e consequência com o ato registral, não havendo separação da obrigação originária. Por isso, a função qualificadora do registrador deve ser rigorosa e dentro dos estritos limites da legalidade.

A análise do título deve ser a mais completa e exauriente possível, tanto sobre o viés formal quanto sobre a temática material, ou seja, o registrador deverá observar se os aspectos exteriores do documento estão de acordo com a legislação e se o conteúdo do ato jurídico não ofende, ainda, a ordem pública, a moral e os bons costumes.

Somente os títulos inscritíveis e permitidos pela Lei de Registros Públicos poderão ingressar no assento registral, diante da taxatividade do artigo 221.⁶⁶ É de se notar que o título judicial não fica imune à qualificação registral, mas não será tão ampla, devendo o exame se limitar aos requisitos formais (extrínsecos) e sem

⁶⁶ Art. 221 - Somente são admitidos registro:

I - escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros;

II - escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensado o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação;

III - atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do Registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal;

IV - cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo;

V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma.

analisar o mérito do mandamento judicial (conteúdo), senão a esfera administrativa estaria invadindo competência jurisdicional.

O princípio da instância ou demanda ou rogação significa que o oficial não deve agir de ofício e precisa ser instado pela parte interessada para promover o registro dos atos jurídicos. O registrador deve permanecer inerte e aguardar a provocação de quem de direito para, assim, dar andamento à função qualificadora. Se não houver provocação do interessado, o oficial, via de regra, não poderá agir *ex officio*, conforme determina ao artigo 13 da Lei 6.015/73.⁶⁷

O princípio da inscrição ou da obrigatoriedade registral determina que no Registro de Imóveis deverão ser feitos o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, *inter vivos* ou *mortis causa* quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade, forte no artigo 172 da Lei 6.015/73.

Se a transmissão da propriedade decorreu de ato entre vivos, o registro terá efeito constitutivo do direito real. Por sua vez, se a aquisição da coisa decorrer da usucapião, acessão ou se originou da sucessão hereditária, a inscrição terá o alcance de declarar um direito anteriormente transferido ao interessado com a finalidade de dar publicidade a terceiros e garantir a disponibilidade dos direitos.

Nos dizeres de Afrânio de Carvalho, “o princípio da inscrição justifica-se facilmente pela necessidade de dar a conhecer à coletividade a existência dos direitos reais sobre imóveis, uma vez que ela tem de respeitá-los.”⁶⁸ Se uma das finalidades precípua do registro imobiliário é a publicidade das informações constantes nos livros, o objetivo é dar cognoscibilidade à sociedade de que aquele direito real possui um titular e deve ser observado por todos nas relações comerciais, como forma de afastar a alegação de desconhecimento e boa-fé de outrem.

⁶⁷ Art. 13. Salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos do registro serão praticados:
I - por ordem judicial;

II - a requerimento verbal ou escrito dos interessados;

III - a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar.

⁶⁸ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1976, p. 135.

Este princípio é uma decorrência do sistema brasileiro do título e modo, pois apenas o documento obrigacional (título) não tem força jurídica de transferir, por si só, a propriedade imobiliária, necessitando de registro do acordo de vontades na Serventia de Imóveis (modo), razão pela qual a inscrição do ato é obrigatória e indispensável para a aquisição de direitos reais.

O princípio da prioridade, por sua vez, tem relação com a apresentação dos documentos no Registro imobiliário, pois todos os títulos prenotados tomarão número de ordem que seguirá ao infinito e esta numeração determinará a prioridade do título, bem como a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente (LRP, art. 186).

O primeiro título apresentado na unidade de serviço para inscrição terá preferência de registro em relação aos documentos posteriormente protocolados, que forem com ele contraditórios ou que possuïrem ordem de graduação entre os direitos.⁶⁹ Assim, caso haja um concurso de direitos reais sobre um imóvel, não será possível que todos ocupem o mesmo posto, mas se graduem ou classifiquem por uma relação de precedência embasada na ordem cronológica de apresentação: *prior tempore potior jure*.⁷⁰

Caso haja duplicidade de vendas de mesmo imóvel a indivíduos distintos, a primeira pessoa que apresentar seu título translativo de propriedade para registro no Cartório de Imóveis competente, terá prioridade no exame do documento e preferência na aquisição do direito real, sendo que o segundo título de compra e venda prenotado deverá ser devolvido à parte com os motivos da recusa.

Outro princípio de destaque é o da especialidade e determina que o imóvel objeto de registro seja precisamente identificado e individualizado de qualquer outro, com os característicos, confrontações e localizações. Ele deve ser entendido e levado a registro como corpo certo e inconfundível geograficamente, seja imóvel urbano, seja propriedade rural, para que não haja confusão em relação a outro.

Saber quais os limites precisos e as perfeitas confrontações do imóvel permitem que não haja sobreposição de propriedade, proporciona maior segurança

⁶⁹ SERRA, *op. cit.*, p. 159.

⁷⁰ CARVALHO, *op. cit.*, p. 191.

nas transações econômicas e na própria circulação de riquezas, facilitando, por exemplo, a dação de imóvel em garantia de dívida, como na hipoteca e na alienação fiduciária.

Neste sentido, os tabeliães, escrivães e juízes farão com que, nas escrituras e nos autos judiciais, as partes indiquem, com precisão, os característicos, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou do lado ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima, exigindo dos interessados certidão do registro imobiliário (LRP, art. 225, *caput*).

Nota-se, então, que a especialidade deve ser analisada sob três óticas distintas. A primeira é a especialidade objetiva que obriga a precisa identificação do imóvel objeto do negócio jurídico. Ao elaborar o título inscritível, as partes devem descrever o imóvel matriculado com todos os requisitos indicados no art. 176, § 1º, inc. II, da LRP, sob pena de recusa de ingresso do documento no fôlio real.

A segunda espécie é a especialidade subjetiva (LRP, art. 176, § 1º, III, 2) e serve para garantir que os indivíduos tenham uma perfeita qualificação e individualização no assento registral, de modo que não haja confusão de titularidade e de responsabilidades no que pertine ao imóvel. A precisa qualificação pessoal das partes é capaz de individuar quem é o novo adquirente do imóvel e quem será responsável pela existência de ônus e dívidas advindas da propriedade.

Tanto a especialidade objetiva quanto a subjetiva devem ser a mais completa possível para que não haja dúvidas dos direitos e deveres decorrentes do cadastro imobiliário constante na serventia extrajudicial. A incerteza das informações do assento registral é prejudicial ao sistema e viola, ainda, outra finalidade do Registro de Imóveis que é a promoção da segurança jurídica.

A terceira ótica é a especialidade do fato e se refere à qualidade do negócio jurídico concretizado pelas partes, o qual terá direta repercussão no direito a ser publicizado com o ato registral. Saber as características inerentes ao acordo de vontades possibilita que o assento seja lavrado de modo expresso e claro quanto ao direito a ser tutelado, devendo o documento conter o título da transmissão ou do

ônus; a forma do título, sua procedência e caracterização; e o valor do contrato, da coisa ou da dívida, prazo desta, condições e mais especificações, inclusive os juros, se houver, consoante discorrido no art. 176, § 1º, III, 3, 4 e 5, da LRP.

O princípio da continuidade ou do trato sucessivo também é outro importante princípio registral voltado para garantir a segurança nas transações entre as partes. Segundo ele, que se apoia no princípio da especialidade, significa dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidades à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular.⁷¹

Com efeito, para que haja a transmissão de um direito real, deve haver um encadeamento de titularidades, fazendo com que o novo registro somente tenha assento no fólio real se forem coincidentes os sujeitos ativos constantes no título e na matrícula do imóvel.

Se o alienante no documento não for o mesmo indicado na matrícula, deverá o adquirente providenciar o registro do título anterior para que seja observada a cadeia de titularidades, não se admitindo sobressaltos. Não será permitido vender o imóvel ou gravá-lo de ônus reais quem não estiver indicado como proprietário na matrícula do bem, pois somente este pode dispor juridicamente da propriedade.

Importante esclarecimento levantado por Márcio Serra e Monete Serra de que a continuidade registral deve se focar nos aspectos subjetivos e objetivos, o que quer dizer que tanto os titulares de direitos na matrícula quanto suas qualificações devem seguir uma sequência lógica quando das suas alterações ou inclusões, sendo que o mesmo se aplica à descrição do imóvel.⁷²

A título de ilustração, se o proprietário do imóvel quiser vender uma casa constante em um terreno, primeiro deverá providenciar a averbação da construção para depois alienar a coisa. Verifica-se, pois, que o oficial tem de primar pela continuidade das informações constantes no fólio real e garantir segurança jurídica para os contratantes, como meio de resguardar diversos direitos fundamentais, tal qual a moradia.

⁷¹ Ibidem, p. 285.

⁷² SERRA, *op. cit.*, p. 144.

Por último e não menos relevante, é o princípio da presunção e da fé pública, tendo Afrânio de Carvalho declarado que “estes dois princípios têm cada qual seu significado próprio, mas foram amalgamados durante certo tempo no nosso país por uma corrente da doutrina que pretendeu dar ao primeiro, previsto na lei, a eficácia do segundo, omitido nela.”⁷³

O princípio visa garantir veracidade aos atos inscritos no Registro de Imóveis e promover a segurança jurídica de quem confia nas informações constantes no fôlio real. A boa-fé das partes é uma decorrência natural da fé pública proporcionada pela certidão emitida pelo registrador. Os dados catalogados na matrícula imobiliária possuem presunção de veracidade e invertem o ônus da prova.

Caso haja algum defeito nos assentos, a parte que alegar deverá se desincumbir de provar o vício, sob pena de inadmissão da alegação, uma vez que há presunção legal de que as informações são verdadeiras. Assim, diferentemente do sistema alemão, o registro nacional não tem eficácia absoluta, podendo, pois, ser desconstituído com prova contrária, consoante ensinamento de Luís Vianna.⁷⁴

Mais uma vez, o Código Civil (art. 1.242, parágrafo único) dotou o registrador imobiliário de poder para tutelar a moradia, ao diminuir o prazo da usucapião ordinária de dez para cinco anos, na hipótese de o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

Desse modo, através da análise dos princípios registrais, é possível perceber que o legislador alçou o oficial a um promotor dos direitos fundamentais da pessoa quando faz a qualificação de legalidade dos negócios jurídicos, a fim de dar publicidade e segurança jurídica às relações comerciais, somente permitindo o ingresso nos seus assentamentos de atos válidos e indenes de dúvidas.

Após exame cauteloso e exauriente dos acordos de vontade, o registro do ato terá força para garantir à parte a convicção de que é detentora da titularidade de

⁷³ CARVALHO, *op. cit.*, p. 167.

⁷⁴ VIANNA, Luís Carlos Fagundes. *Elementos do registro de imóveis*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 21.

um direito real, como a propriedade, podendo sobre ela erguer sua morada e desfrutar da tranquilidade gerada pelo sistema registral brasileiro.

O objetivo supremo do Registro de Imóveis é proporcionar a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, sendo um repositório de dados e informações fidedignas das propriedades imobiliárias e de seus direitos reais, demonstrando ser uma instituição executora de atividade de fundamental interesse público. O Cartório deverá cuidar dos mais importantes bens materiais do ser humano e tutelar seus direitos igualmente universais, como os direitos à propriedade e à moradia.

Alguns elementos constantes na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) precisam ser esclarecidos, especialmente a matrícula, o registro e a averbação. Se antes a atenção estava voltada para o fólio pessoal, agora o imóvel ganhou destaque e os atos inscritíveis passaram a ser feitos no fólio real. O núcleo do sistema registral é o imóvel e não a pessoa.

Fólio real nada mais é do que uma folha onde estarão todas as informações de determinado imóvel, devendo haver concatenação e atualização dos atos para que o registro seja um reflexo da realidade fática do bem. Há, em verdade, um histórico da vida do imóvel em uma folha, possibilitando a qualquer pessoa conhecer a evolução dos dados através da solicitação de certidão no Cartório imobiliário da situação da coisa.

A partir deste fólio real é que se originou a matrícula imobiliária, pois a matrícula é o ato inaugural do próprio fólio real. Como diz Loureiro:

Matrícula é o procedimento que, tomando como base uma inscrição de domínio ou outro direito real imobiliário, tem por objeto o ingresso do imóvel, em forma originária, ao novo sistema registral; mediante a abertura de uma folha na qual tal bem é determinado e individuado, assim como o respectivo proprietário, e que confere um ordenamento à cadeia de transmissões e modificações reais imobiliárias, permanecendo inalterado até que seja inscrito um título posterior que implique constituição de novo direito real ou modificação ou extinção daquele já inscrito.⁷⁵

⁷⁵ LOUREIRO, *op. cit.*, p. 617.

O artigo 176, § 1º, inciso I, da LRP reforça a ideia de abertura de matrícula quando do primeiro registro e acrescenta a informação de que cada imóvel terá matrícula própria. Isso significa que um único imóvel terá apenas uma matrícula e uma única matrícula deverá corresponder a somente um imóvel.

Alguns doutrinadores chegam a nominar esta característica do atual sistema como princípio da unicidade matricial ou unitariedade da matrícula, mas o que importa destacar é a impossibilidade de abertura de matrícula para fração ideal de imóvel. A matrícula deve corresponder a um imóvel contínuo e em sua inteireza, não se tolerando a possibilidade de matrículas parciais para um pedaço do bem.

Maria Helena Diniz chega a afirmar que é inadmissível a matrícula de parte ideal, já que a lei exige como um de seus requisitos a perfeita identificação do imóvel registrando, com indicação de seus caracteres, sendo irregular a abertura de matrícula de parte do imóvel sobre a qual tenha sido instituída servidão.⁷⁶

Há uma nítida relação entre o princípio da especialidade com as informações constantes da matrícula, pois o oficial deverá observar os requisitos elencados no artigo 176, § 1º, inciso II, da LRP⁷⁷ para a perfeita identificação e individualização do imóvel, como forma de distingui-lo de qualquer outro.

No que pertine ao registro, pode-se entender que é o assento principal do fôlio real. O legislador achou conveniente agrupar na designação genérica de registro a transcrição e a inscrição. Assim, registro passou a ser concebido como os atos relacionados com a transmissão e aquisição de propriedade (transcrição) e os atos constitutivos de ônus reais (inscrição).

⁷⁶ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registro de imóveis*. 9ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 88.

⁷⁷ Art. 176, § 1º, II - são requisitos da matrícula:

- 1) o número de ordem, que seguirá ao infinito;
- 2) a data;
- 3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação:
 - a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área;
 - b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver.
- 4) o nome, domicílio e nacionalidade do proprietário, bem como:
 - a) tratando-se de pessoa física, o estado civil, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda ou do Registro Geral da cédula de identidade, ou à falta deste, sua filiação;
 - b) tratando-se de pessoa jurídica, a sede social e o número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda;
- 5) o número do registro anterior.

Não é qualquer ato que poderá ser qualificado como registro em sentido estrito, mas somente aqueles definidos em lei e que produzam mutação jurídico-real no imóvel. O rol dos atos registráveis é taxativo, não se permitindo que sejam registrados atos jurídicos sem autorização da lei. O artigo 167, inciso I, da LRP apresenta uma sequência de atos *numerus clausus* que poderão ser registrados no fólio real.

O fato deste rol ser taxativo não significa que seja exauriente. A legislação civil pode prever outras hipóteses que possam ser levadas a inscrição, mas é importante frisar que a lei é a seara específica para determinar o que pode ou não ser registrado nos livros do Cartório imobiliário, em atenção ao princípio da tipicidade legal.

Pode ocorrer, e é normal que ocorra, uma sequência de atos registráveis em determinada matrícula, cabendo ao oficial preservar o encadeamento lógico-jurídico dos sucessivos fatos para não haver sobressaltos e lacunas de informações, com vistas à tutela jurídica do trato sucessivo. Ainda que o imóvel esteja matriculado, não se fará registro que dependa da apresentação de título anterior, a fim de que se preserve a continuidade do registro, consoante mandamento do artigo 237 da LRP.

Por fim, a averbação é um assento acessório que serve para modificar, alterar ou extinguir o conteúdo do registro. É um assento anexo e dependente de anterior registro, na medida em que a nulidade do registro importará na invalidade da averbação. A averbação, ainda, não terá o condão de produzir efeitos retroativos, não podendo subverter fatos do registro.⁷⁸

A modificação do registro é permitida para atualizar as informações fáticas e jurídicas do imóvel para que haja similitude entre o mundo registral e o mundo real. Por exemplo, a averbação não poderia corrigir o nome do proprietário do imóvel com efeitos retroativos, mas apenas modernizar as informações atuais, como a mudança do estado civil ou alteração do nome do logradouro onde se localiza a coisa.

Para Maria Helena, “surge, ao lado do registro *stricto sensu*, um ato específico – a averbação –, ante a necessidade de se fazerem exarar, na história da propriedade imobiliária, todas as ocorrências ou atos que, embora não sendo

⁷⁸ LOUREIRO, *op. cit.*, p. 588.

constitutivos de domínio, de ônus reais (...) ou de encargos, venham a atingir o direito real ou as pessoas nele interessadas e, conseqüentemente, o registro, alterando-o, por modificarem, esclarecerem ou extinguirem os elementos dele constantes, anotando-os à margem da matrícula ou do registro.”⁷⁹

Os atos sujeitos a averbação estão discriminados no artigo 167, inciso II, da Lei 6.015/73, mas, diferentemente do rol taxativo do registro, os atos averbáveis comportam um elenco exemplificativo, posto que todo ato capaz de modificar as condições da propriedade ou do seu titular deverá ter acesso ao fôlio real.

Estes três elementos (matrícula, registro e averbação) constantes no atual sistema registral brasileiro reforçam o compromisso do Registro de Imóveis em tutelar diversos direitos fundamentais do indivíduo, dentre eles a moradia e a propriedade. A confiança gerada pela fé pública registrária garante aos contratantes a circulação de riquezas e a proteção do seu patrimônio.

A segurança jurídica proporcionada pelo oficial quando da prática de atos pautados na estrita legalidade é uma decorrência do Estado de Direito, bem como serve para salvaguardar o particular contra a investida ilícita do Poder Público e de outros indivíduos sobre a sua propriedade. Se existe a abertura de matrícula de determinado imóvel dizendo que a propriedade é particular, o Poder Público não pode simplesmente desconsiderar, *sponte propria*, os dados do fôlio real. O cadastro imobiliário e seu histórico são importantes fontes de informações para a tutela da coisa privada.

Quando da inscrição de atos jurídicos nos assentos, o registrador transfere a sua fé pública para as certidões emitidas em razão do ofício, reafirmando para a sociedade a autenticidade dos registros e averbações e permitindo que a pessoa confie na escrituração dos livros ou fichas. Ao publicizar as informações dos assentamentos registraes, o oficial garante ao particular, por estar sempre obediente à Constituição Federal e às leis, que a sua propriedade terá a proteção do Estado, podendo nela construir a sua morada.

O Registro de Imóveis tem papel fundamental na concretização e resguardo da propriedade, uma vez que não se trata de mero cadastro, mas sim de um

⁷⁹ DINIZ, *op. cit.*, p. 488-489.

relevante repositório jurídico para a sociedade. Além disso, tem função na área financeira e social, “ao fomentar o desenvolvimento econômico fornecendo meio seguro para a concessão de crédito e ao colaborar no cumprimento da função social da propriedade, atuando na fiscalização da aplicação de regras de direito urbanístico e ambiental.”⁸⁰

O registrador, antes de tudo, é um profissional do direito altamente capacitado e a legislação confia a ele a tutela dos mais valiosos bens materiais de uma pessoa, com escopo de promover o desenvolvimento econômico e social do nosso país. A título de exemplo, vale citar a Lei nº 6.766/79, que trata do parcelamento de solo urbano, e a recente Lei nº 13.465/17, que aborda a regularização fundiária.

Se compete ao Poder Público ordenar o crescimento das cidades, garantindo uma moradia digna a todos e a proteção da propriedade privada, o Registro de Imóveis é a instituição responsável pela análise jurídica e criteriosa dos loteamentos e desmembramentos, motivo pelo qual se torna imperioso estudar a lei de parcelamento de solo.

4.3 A Vila Dnocs à margem do registro imobiliário

Como observado, o Registro de Imóveis prima, sobremaneira, pelo respeito às leis e à Constituição. Um dos princípios vetores é a obediência à legalidade. Não se poderá inscrever um título defeituoso ou contrário à legislação, pois isso colocaria em risco todo um sistema pautado na segurança jurídica.

Esse é um dos fatores que contribuíram, por muito tempo, para que a Vila Dnocs ficasse à margem do registro imobiliário. Com efeito, os moradores começaram a erguer suas habitações em terras pertencentes ao Distrito Federal, ou seja, os barracos foram construídos em área pública. Não havia autorização por parte do Estado para que as pessoas pudessem ocupar o terreno e nem efetiva fiscalização para inibir essa ação.

⁸⁰ SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. *Noções fundamentais de direito registral e notarial*. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017, p. 57.

As pessoas não tinham, pois, qualquer título de propriedade sobre os lotes ou algum documento de concessão de uso da posse para que pudesse ser levado a registro no Cartório de Imóveis, a fim de legitimar a sua condição jurídica no imóvel. Como o modelo brasileiro é do título e modo, a inexistência de título impediria qualquer acesso dos moradores da Vila Dnocs ao fôlio real e, com isso, não se teria a proteção legal do sistema registral.

Qualquer documento de propriedade sobre esta gleba que fosse levado para a análise do registrador imobiliário, certamente teria tido a qualificação negativa e as exigências não poderiam ser cumpridas pelos moradores porque as casas foram construídas sobre bem público e as posses, do ponto de vista jurídico-legal, eram sabidamente ilegítimas. Provavelmente esse era um fator determinante para que os agentes do Estado tentassem demover a ocupação irregular que começava a surgir naquela região, como destacou Noemia Porto:

A história da Vila para alguns moradores pode ser traduzida na ideia de resistência em face do Estado, isso porque havia rotineiras investidas e tentativas, algumas exitosas, de retirada das famílias e de eliminação da ocupação, sem, claro, resolver-se o problema concreto daquelas pessoas que demandavam por um lugar para viver em condições mínimas de dignidade. Ainda segundo Valdeci, houve mobilização e, para isso, inicialmente, foi constituída uma comissão composta por 9 (nove) moradores. Essa mobilização, e a representatividade local, foram importantes para que se desse início à tramitação de um projeto de lei que, no final dos anos 1990, pretendia regularizar a área, além de outros locais similares do Distrito Federal.⁸¹

Da mesma forma, não se poderia tentar averbar parte do imóvel no histórico do bem, uma vez que o sistema registral veda a abertura de matrículas parciais, a não ser que haja desmembramento da gleba, o que não era o caso. Toda aquela área estava matriculada em nome do Distrito Federal, mais precisamente em nome da TERRACAP⁸² e, pelo princípio da continuidade ou trato sucessivo, somente haveria inscrição do título se a alienante ou a concedente fosse essa Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal.

⁸¹ PORTO, *op. cit.*, p. 43.

⁸² Projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

O sistema registral, por questões de segurança, não admite que existam sobressaltos de titularidade. A especificidade subjetiva deve ser respeitada para garantir que não haja violação aos direitos inerentes à propriedade. A perfeita identificação das partes (alienante e adquirente) permite que não ocorra burla ao sistema do título e modo.

Outro ponto que dificultou o acesso dos moradores ao fôlio real e concorreu para que a Vila Dnocs permanecesse sem a proteção do Registro de Imóveis foi a imprecisão espacial dos lotes. Não havia uma perfeita delimitação de onde o lote começava e terminava. O crescimento e o loteamento desordenados da área dificultavam a regularização da região.

De fato, os lotes eram cercados por pedaços de madeira ou nem isso havia. Os limites e os vértices dos terrenos não eram delimitados com precisão e não havia como identificar geometricamente cada lote. Essa imperfeição na extensão horizontal da terra é um impedimento para o registro de qualquer título, na medida em que a legislação imobiliária (Lei 6.015/73, art. 176, § 1º, inc. II, item 3, alínea b) exige a precisa identificação do imóvel urbano para a escrituração no livro registral, devendo-se indicar “suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver.”

Na falta de todas estas informações, o princípio da especificidade objetiva não autoriza o ingresso de eventual título nos assentos registrais, pois o registrador imobiliário deve tutelar a segurança jurídica e o sistema imobiliário não pode se coadunar com imperfeições e indefinições, a ponto de gerar incertezas na população e uma falta de credibilidade neste serviço público.

Até que houvesse vontade política para se iniciar um diálogo visando uma tentativa de regularização da área pelo Estado, a Vila Dnocs continuaria na informalidade e as moradias erguidas na região não teriam a devida proteção do sistema registral imobiliário.

5 A PROBLEMÁTICA DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

A partir do século XX, com o aumento demográfico nas cidades, houve uma preocupação na ordenação do solo urbano, uma vez que a demanda habitacional foi diretamente afetada pelo crescimento da população. À medida que mais pessoas buscavam os centros urbanos para viver, havia um incremento diretamente proporcional na necessidade de se conseguir moradia digna para todos.

Ocorre, porém, que a escassez habitacional foi determinante para que alguns indivíduos encontrassem meios alternativos de sobrevivência, passando a residir em praças, embaixo de viadutos ou ocuparem terrenos sem qualquer infraestrutura mínima, com vistas a erigir uma morada. Diante da ausência de uma política habitacional direcionada à população de baixa renda, ocupações irregulares do solo foram acontecendo à plena luz do dia e, muitas vezes, contavam com a omissão do Estado em fiscalizar e impedir recorrentes danos urbanísticos e ao meio ambiente.

Por conta disso, o constituinte reconheceu a obrigação da União instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, como meio de reforçar o caráter federativo do Brasil. Esta competência constitucional material se soma à atribuição da União, Estados e Distrito Federal de legislar concorrentemente sobre direito urbanístico (CF, art. 24, inc. I).

Os Municípios (deve-se incluir o Distrito Federal), por sua vez, podem legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (CF, art. 30, incs. I, II e VIII e art. 182). Verifica-se que o menor ente federado dentro do sistema brasileiro será o responsável direto por regulamentar o uso do solo para fins urbanos.

Andou bem o legislador em definir determinadas competências na própria Constituição, diante da fundamentalidade dos direitos da propriedade e da moradia e

do princípio vetor da função social, dificultando as alterações casuísticas das responsabilidades em implementar políticas habitacionais e fiscalizar a ocupação desordenada das cidades.

No plano jurídico, o direito urbanístico pode ser entendido como um ramo do direito público dotado de regras e princípios próprios para servir de conjunto normativo a regulamentar a ocupação, parcelamento e uso do solo, com o escopo de proporcionar o desenvolvimento pleno e sustentável das cidades.

A constitucionalização do direito urbanístico denota a relevância do tema e exigem do Poder Público medidas voltadas para a preservação dos centros urbanos e a melhoria da qualidade de vida da população, servindo de mandamento impositivo para a promoção de ações e programas habitacionais, fiscalização de invasão de terras públicas e privadas, ordenação do território e tutela do meio ambiente. A ocupação do solo não pode ficar à mercê da vontade particular, devendo o ente estatal estar atento ao desenvolvimento urbano.

A fim de evitar o desordenado crescimento urbano dos Municípios e do Distrito Federal, foi editada a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano (LPS).

5.1 Entendendo as terminologias do parcelamento do solo

A palavra parcelar significa dividir ou fracionar, ganhando maior importância quando a divisão se refere a grandes pedaços de terra, na medida em que poderá gerar um aglomerado humano nesta região, a demandar do ente estatal um aporte de recursos financeiros para a realização de obras e estruturação do novo assentamento, com equipamentos urbanos e comunitários.

Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede

telefônica e gás canalizado⁸³ e comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.⁸⁴

A moradia digna perpassa pela concretização destes equipamentos como forma de proporcionar condições humanas de habitabilidade aos indivíduos residentes em determinada cidade. Não basta apenas ser dono de uma propriedade imobiliária, devendo o Poder Público ou até mesmo os particulares efetuarem um conjunto de obras e benfeitorias nos assentamentos urbanos existentes.

Assim, o lote urbano nada mais é que um terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos no plano diretor ou lei municipal para zona em que se situe (LPS, art. 2º, § 4º). A legislação garante um tamanho mínimo ao lote, considerando que se fosse menor, não haveria possibilidade do indivíduo explorá-lo economicamente e nem se teria certeza quanto ao cumprimento ou não da função social da propriedade imóvel.

Com efeito, os lotes deverão ter área mínima de 125m² e frente mínima de 5 metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.⁸⁵

Vale dizer, a legislação possibilita que haja lotes menores, mas somente de maneira excepcional, bem como confere “às Leis Estaduais e Municipais a faculdade de estabelecer metragens mínimas *maiores* do que as que são fixadas na Legislação Federal, em função do particularismo que cada metrópole encerra e dos planos governamentais Estaduais e Municipais relativos ao crescimento ordenado das cidades.”⁸⁶

Observa-se, pois, que o parcelamento do solo deverá resguardar, em regra, a existência de lotes com metragem mínima de 125 metros quadrados, porém isso não é suficiente para que a divisão da gleba possa dar origem a um assentamento humano, uma vez que o fracionamento pode ser proibido diante de certas condições predeterminadas pela legislação regente, a saber:

⁸³ LPS, artigo 5º, parágrafo único.

⁸⁴ LPS, artigo 4º, § 2º.

⁸⁵ LPS, artigo 4º, inciso II.

⁸⁶ COUTO, Sérgio A. Frazão do. *Manual teórico e prático do parcelamento urbano*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p. 81.

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

O legislador quis impedir que a efetivação do direito constitucional à moradia colocasse em risco outro direito igualmente fundamental, mas de maior envergadura, que é a vida. As situações elencadas podem expor a vida dos habitantes dos referidos terrenos e não é razoável que se admita o parcelamento deste tipo de solo, andando bem o legislador em elencar estas proibições.

Importante destacar que a proibição de não edificar neste terreno não é absoluta, pois se admite que sejam adotadas medidas de sanção dos problemas. Logo, por estarmos diante de vedações relativas, o Município deverá verificar se as causas impeditivas estão superadas e se o terreno já está apto ao fracionamento.

A Lei nº 6.766/79 não deixou margens para dúvidas ao reconhecer que o parcelamento do solo urbano é gênero, cujas espécies são o loteamento e o desmembramento. De fato, o parcelamento poderá ser feito mediante as duas formas, devendo-se observar as disposições desta legislação e dos normativos estaduais e municipais pertinentes.

Parcelar significa fracionar uma gleba de terra com o objetivo de promover a ocupação ordenada do solo urbano. A diferença entre as duas modalidades cinge-se, grosso modo, à presença de arruamento ou não, o qual pode ser entendido como a abertura de vias de circulação. Se houver arruamento, estaremos diante da espécie loteamento e, por exclusão, não será um desmembramento.

Para efeitos legais, considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros

públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (LPS, art. 2º, § 1º), havendo atos de urbanização.

O desmembramento, em contrapartida, pode ser conceituado como a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (LPS, art. 2º, § 2º).

Os juristas Ronaldo Francisco e Fábio Goldfinger sintetizam a definição das duas espécies ao afirmar que “o loteamento é a repartição de terra de que resulta a ampliação do sistema urbanístico, enquanto o desmembramento se opera dentro do espaço urbano existente, influenciando apenas na densidade de ocupação dos espaços já urbanizados, sem afetar, assim, os delineamentos das vias e logradouros preexistentes.”⁸⁷

Nota-se que loteamento e desmembramento são espécies de parcelamento do solo urbano, mas não se confundem entre si. Outra distinção é retratada na Lei 6.015/73 (LRP), uma vez que o loteamento deverá ser registrado no Cartório de Imóveis (art. 167, I, 19) e o desmembramento ficará sujeito à averbação (art. 167, II, 4).

O ponto de convergência entre as duas modalidades é a subdivisão da gleba com o objetivo de edificação, não definindo a LPS qual o tipo de construção que será erguida, podendo ser, inclusive, uma casa para efetivação do direito constitucional à moradia. A destinação do local será determinada pelo Município ou Distrito Federal quando da elaboração das normas do plano diretor de ordenamento territorial (PDOT).

Impende destacar, ainda, que o parcelamento de solo urbano se divide, basicamente, em duas grandes etapas: administrativa e registral. A fase administrativa se desenvolverá no âmbito municipal ou distrital, com a formulação de diretrizes, apresentação e aprovação do projeto de parcelamento. Já na etapa

⁸⁷ FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. *Direito urbanístico*. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 193.

registral, a atribuição ficará a cargo do Registro de Imóveis competente para recepcionar o pedido, processar e inscrever os atos no fôlio real.

5.2 Apresentação e aprovação dos projetos de loteamento e desmembramento

A utilização econômica da propriedade imobiliária não é ilimitada e pode ser modulada pela legislação. *In casu*, o dono da gleba não pode a seu bel-prazer fracionar a terra ao arrepio do Poder Público, na medida em que o Município tem interesse em exercer o controle sobre o aumento populacional e crescimento ordenado da cidade, editando regras e critérios legais para ocupação do solo urbano.

Portanto, antes mesmo do interessado elaborar o projeto de loteamento, deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamentos urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos, os seguintes documentos elencados no artigo 6º, I a VI, da LPS:

- a) as divisas da gleba a ser loteada;
- b) as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;
- c) a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;
- d) a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;
- e) o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;
- f) as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

Há, pois, obrigatoriedade em realizar a consulta prévia para se pedir as diretrizes, podendo ser dispensadas em duas hipóteses (LPS, art. 8º): quando o Município tiver menos de cinquenta mil habitantes ou nos Municípios cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento.

As diretrizes expedidas vigorarão pelo prazo máximo de quatro anos e, dentro deste lapso temporal, o interessado deverá elaborar o projeto de loteamento e apresentar ao Município ou Distrito Federal, sob pena de decadência. Caso o proprietário deixe o prazo vencer, estas diretrizes perdem a validade e o loteador deverá realizar outra consulta prévia e pedir que sejam feitas novas diretrizes.

Com base no traçado e diretrizes oficiais, o projeto de loteamento conterá desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18.

A exceção se refere à dispensa do título de propriedade quando se tratar de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.

A ressalva quanto à dispensa do título de propriedade também vale para a apresentação do projeto de desmembramento, sendo exigido, neste caso, apenas requerimento à Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba e de planta do imóvel a ser desmembrado, contendo as indicações das vias existentes e dos loteamentos próximos, do tipo de uso predominante no local e da divisão de lotes pretendida na área (LPS, art. 10). Por ter um impacto menor no sistema urbanístico, pois há o aproveitamento das vias, a legislação exige menos requisitos para a aprovação do desmembramento em comparação ao projeto de loteamento.

Verifica-se, dessa forma, que a aprovação do projeto de loteamento ou desmembramento é ato privativo⁸⁸ da prefeitura municipal ou distrital, devendo o Poder Público não aprovar o projeto de parcelamento em áreas de risco definidas como não edificáveis. Mais uma vez, diante da iminência de danos físicos irreparáveis ao indivíduo e à sua família, o legislador sopesou os valores constitucionais em jogo e deu prevalência ao bem mais valioso de todos, que é a vida.

Em determinadas situações, a ampla autonomia municipal em aprovar o projeto é condicionada por decreto estadual quando o parcelamento está localizado em áreas de interesse especial; área limítrofe do Município ou que pertença a mais de um Município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas; ou quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². Apesar da regulamentação do Estado, o ato de aprovação permanece na seara do ente local.

Além disso, se o loteamento ou desmembramento estiver localizado em área de Município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana, consoante determina o artigo 13, parágrafo único, da LPS.

Superadas estas condicionantes legais e estando em ordem a documentação apresentada com o requerimento, o Município ou o Distrito Federal deverá analisar e aprovar o projeto conforme determina a legislação de cada ente federado e, no caso de omissão, dentro do prazo de noventa dias, importando em rejeição o silêncio da Administração Pública, porém ficando assegurada a indenização por eventuais danos.

Aprovado expressamente o projeto de loteamento ou desmembramento, o interessado deverá efetivá-lo no prazo constante do cronograma de execução, cuja pena de caducidade da aprovação se impõe, não podendo ser superior a quatro anos. Apesar da similitude de prazos máximos, não há se confundir o lapso temporal para apresentação do projeto ao Município para a aprovação com o prazo para a execução do cronograma das obras.

⁸⁸ FRANCISCO, *op. cit.*, p. 216.

Por último, importante destacar que os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador (LPS, art. 17). A impossibilidade de modificação da destinação se deve ao fato de que estes imóveis deixaram de ser propriedade particular para pertencer ao domínio público, perdendo o loteador a disponibilidade sobre os bens.

5.3 O Registro imobiliário do loteamento e desmembramento e a entabulação contratual

Terminada a fase administrativa, cuja atribuição legal está a cargo do Município ou do Distrito Federal, tem início a etapa registrária, a ser desenvolvida no Cartório Imobiliário competente. Nesse nível se instaura o projeto de forma pública, definitiva e capaz de estender seus efeitos com estável certeza em face da pluralidade de matrículas e propriedades imóveis que advirão desses projetos.⁸⁹

O oficial de registro, nesta importante e crucial etapa para a concretização legal do parcelamento do solo urbano, deverá se pautar na mais estrita legalidade, com o escopo de proteger o comprador do lote, seu direito de propriedade imobiliária e, por conseguinte, a moradia que poderá ser erigida futuramente. O registrador personifica o Estado na função de resguardar os bens materiais constitucionalmente tutelados.

Dessa forma, a partir do momento que o projeto de loteamento ou desmembramento é aprovado, o loteador é obrigado a submetê-lo ao registro imobiliário dentro de cento e oitenta dias. Caso não haja a observância do prazo legal, caducará a aprovação, devendo o interessado providenciar nova chancela do Município ou do Distrito Federal.

⁸⁹ AGHIARIAN, *op. cit.*, p. 205-206.

O depósito do projeto no Cartório de Imóveis terá de ser acompanhado de diversos documentos, discriminados no artigo 18 da LPS,⁹⁰ sendo que o registrador precisará analisá-los com percuente atenção, não permitindo o registro em desacordo com a lei, sob pena de multa equivalente a dez vezes os emolumentos fixados, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

Se o oficial do registro considerar que a documentação apresentada está em ordem, encaminhará comunicação à Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal e fará publicar edital do pedido de registro em três dias consecutivos, com resumo e pequeno desenho de localização da área, podendo ocorrer impugnação no prazo de quinze dias da última publicação.

Na hipótese de não haver impugnação de terceiros, o registro será lavrado imediatamente e comunicado, por certidão, ao ente federado, pondo fim ao procedimento desenvolvido na seara registral.

Se houver impugnação de terceiros, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de cinco dias, podendo o processo ser arquivado diante da omissão. Apresentadas as manifestações, o processo será enviado ao juiz competente e, providenciada a oitiva do Ministério Público em cinco dias, proferirá decisão de plano ou após instrução sumária, devendo remeter o

⁹⁰ I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º;
II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;
III - certidões negativas:
a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;
b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;
c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.
IV - certidões:
a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;
c) de ônus reais relativos ao imóvel;
d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.
V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;
VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;
VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

interessado às vias ordinárias caso a matéria exija maior indagação (LPS, art. 19, § 2º).

Pode acontecer, ainda, que a área loteada seja extensa e se situe em mais de uma circunscrição imobiliária, motivo pelo qual o interessado precisará requerer primeiramente o registro no Cartório em que estiver localizada a maior parte do parcelamento. Consoante assevera o artigo 21 da LPS, procedido o registro nessa circunscrição, o interessado requererá, sucessivamente, o registro do loteamento em cada uma das demais, comprovando perante cada qual o registro efetuado na anterior, até que o loteamento seja registrado em todas.

O interessado, todavia, poderá se deparar com a denegação do pedido de registro em qualquer circunscrição, devendo o oficial comunicar essa decisão às demais serventias para cancelamento dos registros realizados, salvo se o motivo do indeferimento naquela não se estender à área situada sob a competência desta e desde que requeira a manutenção do registro obtido, submetido o remanescente do loteamento a uma aprovação prévia perante a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal.

O registro do loteamento transfere ao domínio do Município as vias, praças, os espaços livres, as áreas destinadas a edifícios públicos e demais equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo. De fato, o registro produz efeito constitutivo capaz de transformar estas áreas em bens públicos, deixando de pertencer ao proprietário do parcelamento.

Se o parcelamento do solo estiver implantado, mas não registrado, a LPS determina que o Município poderá requerer, por meio da apresentação de planta de parcelamento elaborada pelo loteador ou aprovada pelo Município e de declaração de que o parcelamento se encontra implantado, o registro das áreas destinadas a uso público, que passarão dessa forma a integrar o seu domínio (art. 22, parágrafo único).

Mesmo com o parcelamento registrado, poderá haver cancelamento total⁹¹ ou parcial⁹² do fracionamento. A inscrição do parcelamento no fôlio real não significa

⁹¹ Art. 23. O registro do loteamento só poderá ser cancelado:
I - por decisão judicial;

a imutabilidade do projeto aprovado, mas também não quer dizer que o loteador poderá alterar ou cancelar a subdivisão da gleba de maneira unilateral.

Pelo que foi analisado, é possível inferir que o loteamento está obediente à lei quando o respectivo projeto foi analisado e aprovado pelo Município ou Distrito Federal (primeira etapa) e, ainda, quando está devidamente registrado e implementado conforme assentado no Cartório Imobiliário (segunda etapa). Se não observar esta sequência, o loteamento não poderá ser considerado legal, ostentando a pecha de ilegalidade.

O loteamento ilegal, por sua vez, será denominado irregular ou clandestino, a depender do tipo de vício. No loteamento irregular, o projeto recebe a aprovação do Poder Público, mas não foi levado a registro na Serventia de Imóveis ou não foi executado de acordo com o projeto aprovado. Em relação ao loteamento clandestino, não há sequer apresentação e aprovação do projeto pelo Município e, muito menos, registro no Cartório. O fracionamento do solo se desenvolveu ao arrepio total da Administração Pública, em plena violação da legislação.

Enquanto no loteamento irregular o interessado cumpriu a fase administrativa e o vício está assentado em momento posterior à aprovação do projeto, no loteamento clandestino não existe qualquer autorização do ente federado para a implantação do fracionamento e nem inscrição no fólio real.

Em que pese os loteamentos irregulares e clandestinos sejam espécies do loteamento ilegal, pode-se perceber que o vício constante no fracionamento clandestino é de maior gravidade do que o loteamento irregular, uma vez que o Poder Público não tomou conhecimento de sua existência e não analisou a viabilidade jurídica, econômica e social da subdivisão da gleba, a fim de preservar o interesse público e exercer o rígido controle sobre o crescimento e urbanização do seu território.

II - a requerimento do loteador, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, enquanto nenhum lote houver sido objeto de contrato;

III - a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes de lotes, com anuência da Prefeitura, ou do Distrito Federal quando for o caso, e do Estado.

⁹² Art. 28. Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original com a devida averbação.

De qualquer sorte, o loteamento ilegal é capaz de produzir efeitos nocivos a toda coletividade e é uma realidade que precisa ser enfrentada pelo ente federado através de fiscalização e políticas públicas sérias, pois o crescimento desordenado e desenfreado das cidades acarreta danos urbanísticos e ao meio ambiente, problemas na alocação de recursos públicos para a realização de infraestrutura mínima, saneamento básico e demais equipamentos urbanos e comunitários.

A omissão do Poder Público não pode servir de argumento para o fracionamento indiscriminado do solo, devendo a população exigir a implementação de programas habitacionais e a efetivação do direito à moradia. Um erro não pode servir de justificativa para outro, devendo o povo cobrar dos governantes o desenvolvimento de políticas públicas. “Assim, a concretude desses direitos impõe deveres positivos ao Estado, em primeiro lugar, para estabelecer uma adequada ordenação do uso do solo que não iniba o acesso à moradia e promover todas as medidas que assegurem esse direito.”⁹³

Em regra, as partes que desejem entabular negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o salário mínimo deverão utilizar a escritura pública (CC, art. 108). A forma pública é essencial para a validade do ato, não podendo os contratantes disporem em sentido contrário.

Referida imposição do Código Civil não é absoluta, pois a lei pode estabelecer exceção e admitir o instrumento particular como sucedâneo da escritura pública, mesmo que o imóvel tenha valor venal superior a trinta salários mínimos. É o caso dos contratos relacionados ao parcelamento de solo urbano.

Com efeito, os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular (LPS, art. 26), abrindo o legislador uma faculdade para que as partes elejam a melhor forma de materializar os negócios jurídicos.

Independentemente se os contratantes irão utilizar o instrumento público ou particular, os compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão são irretratáveis e atribuem direito à adjudicação compulsória, ainda que não

⁹³ NOLASCO, *op. cit.*, p. 220.

inscritos no Registro de Imóveis competente, produzindo efeitos apenas entre as partes, consoante apregoa o artigo 25 da Lei 6.766/79.

A partir do adimplemento contratual e mesmo sem a inscrição do contrato, o comprador pode exigir do vendedor que lhe seja transferido o imóvel, na medida em que o direito à adjudicação compulsória não se condiciona ao registro do compromisso de compra e venda no Cartório de Imóveis (STJ, súmula 239), bem como não se admite arrependimento do alienante, com vistas a proteger o adquirente.

O loteador casado não é livre para alienar ou prometer alienar lotes ou direitos a eles relativos, pois, além de necessitar de outorga uxória para implantar um loteamento (LPS, art. 18, VII), precisará de autorização marital para a realização dos contratos (LPS, art. 18, § 3º). A norma visa tutelar a família e evitar que um dos consortes dilapide os bens que servem de sustento para o lar conjugal.

Seria insuficiente a proteção jurídica da entidade familiar se a lei exigisse somente a declaração do cônjuge do requerente no sentido de que consente no registro do loteamento, mas permitindo que ele alienasse ou promettesse alienar os imóveis contra a sua vontade ou inação, pois esta conduta é, seguramente, mais gravosa ao patrimônio da família.

Se durante a execução do contrato o adquirente deixar a prestação vencer e não pagar, será intimado, a requerimento do credor, pelo Oficial do Registro de Imóveis, a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, os juros convencionados e as custas de intimação, sob pena do negócio jurídico ser considerado rescindido trinta dias depois de constituído em mora.

Na hipótese de o comprador purgar a mora, o contrato estará convalescido e continuará a produzir todos os efeitos, mas caso não ocorra a purgação, o vendedor, de posse da certidão de não haver sido feito o pagamento em cartório, requererá ao oficial do Registro o cancelamento da averbação da compra e venda, devendo-se restituir ao comprador os valores pagos a título de aquisição do imóvel.

Nos termos do artigo 35 da LPS, ocorrendo o cancelamento do registro por inadimplemento do contrato e tendo havido o pagamento de mais de 1/3 (um terço) do preço ajustado, o oficial do Registro de Imóveis mencionará este fato no ato do

cancelamento e a quantia paga; somente será efetuado novo registro relativo ao mesmo lote, se for comprovada a restituição do valor pago pelo vendedor ao titular do registro cancelado, ou mediante depósito em dinheiro à sua disposição junto ao Registro de Imóveis.

Salvo o inadimplemento das prestações, o registro do compromisso, cessão ou promessa de cessão só poderá ser cancelado por decisão judicial, a requerimento conjunto das partes contratantes ou quando houver rescisão comprovada do contrato. Não se admite a rescisão unilateral do vendedor, uma vez que a irrevogabilidade e irretratabilidade são marcas características dos contratos de parcelamento de solo urbano.

O registrador, assim, não poderá admitir que o loteador imponha outras condições de cancelamento contratual ao adquirente, pois o Estado deve proteger o consumidor, garantindo que o seu direito de propriedade imobiliária não será violado por ninguém, incluindo o próprio vendedor, bem como seu direito constitucional à moradia não será alvo de indevidas investidas especulativas. O oficial de registro é, pois, um defensor do princípio da legalidade e um garantidor da propriedade imóvel e do direito à moradia de outrem.

5.4 O desordenado crescimento urbano da Vila Dnocs

A Vila Dnocs não surgiu da noite para o dia. Ao longo de mais de 40 anos, a contar da década de 1960, os barracos foram erguidos ao arrepio da lei, sem que o Estado pudesse exercer seu controle de maneira eficiente. Se a terra era pública, caberiam aos órgãos de fiscalização o monitoramento constante da área e a inibição imediata das casas que estavam sendo construídas. “O controle do uso, do parcelamento e da ocupação dos espaços urbanos –, visam à tutela dessas funções urbanísticas, mediante normas que se destinam a proporcionar, também, ao lado da funcionalidade, a segurança.”⁹⁴

⁹⁴ FARIAS, Paulo José Leite. Ordem urbanística e a prevenção da criminalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 42, nº 168, out.-dez. 2005, p. 174.

Com a quantidade de terra desocupada, várias pessoas começaram a se mudar para o assentamento e houve um crescimento no local de maneira desordenada e desenfreada. Não existiam definições claras das ruas e dos lotes. Cada um erguia seu barraco com os meios que possuía, demonstrando que o movimento de expansão urbana corria à revelia do Poder Público.

Isso é facilmente notado quando se compara que existiam 20 casas na década de 1960 e chegou a ter 450 no ano de 2005.⁹⁵ A pesquisadora Noemia Porto também detectou este crescimento desordenado da Vila Dnocs, *verbis*:

O local onde atualmente se encontra a Vila DNOCS foi sendo ocupado, num primeiro momento, pela chegada desordenada de diversas famílias. Ao ativarem a memória sobre o local, os moradores mencionam que o DNOCS existe há, pelo menos, 30 ou 40 anos. Gustavo, que morou por longos anos próximo ao DNOCS, e hoje tem parte da família que ainda reside lá, foi categórico ao afirmar que o DNOCS começou como uma 'invasão', havendo promessa há 40 anos de que haveria regularização dos lotes e construção das casas. Segundo o Presidente da Associação dos Moradores da Vila DNOCS (AMOCOD), a ocupação começou com algumas famílias, em torno de 60, e o número foi crescendo até chegar a centenas (em torno de 400). Aliás, segundo ele, foram necessárias reformulações e adaptações dos projetos de urbanização para contemplar, o quanto possível, o número crescente de famílias que estavam no local e as que chegavam. Trata-se do conhecido fenômeno das periferias auto-construídas e da constatação de que 'a cidade planejada não estava preparada para acolher os novos habitantes e corresponder às suas pretensões'.⁹⁶

Importante destacar que o crescimento não foi acompanhado dos serviços públicos básicos, como esgotamento sanitário, rede de águas pluviais, asfalto e iluminação. Por ser uma ocupação irregular, o Estado não reconhecia a legitimidade da posse dos moradores e, em contrapartida, não realizava investimentos na região, a fim de não estimular a manutenção e a expansão do assentamento.

Os lotes não atendiam a metragem mínima. Não havia qualquer autorização estatal e, muito menos, chancela do Cartório imobiliário. Apesar da Vila Dnocs estar

⁹⁵ Projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

⁹⁶ PORTO, *op. cit.*, p. 34-35.

situada em área plana e sem risco para a vida dos habitantes, o Distrito Federal não tinha interesse em legalizar a região.

Isso não impediu, porém, que a ocupação se consolidasse a partir da década de 1990 e se tornasse uma situação irreversível. Novas pessoas foram chegando e houve uma expansão desordenada e insalubre, fazendo com que o Poder Público agisse para regularizar a área e promovesse uma infraestrutura mínima aos moradores como meio de se garantir uma vida digna a todos.

De fato, os moradores começaram a se organizar em associação e exigir dos governantes e políticos a regularização completa da área e a construção de moradias para os ocupantes da região. A mobilização foi tão grande que acabou fazendo com que o Poder Executivo encaminhasse um projeto de lei à Câmara Legislativa do DF, dando origem à feitura da Lei Complementar nº 742, de 16 de outubro de 2007, a qual passará a ser analisada no capítulo seguinte.

6 A URBANIZAÇÃO DA VILA DNOCS E O IMPACTO NA CRIMINALIDADE

O urbanismo e a criminalidade não são fenômenos inseparáveis. De fato, existe uma nítida correlação no processo de urbanização saudável e a diminuição do número de delitos. Quanto mais se recuperam espaços públicos, implementam serviços básicos de saneamento, iluminação, calçadas, lazer e moradia, há uma tendência de redução do quantitativo de crimes e das desordens urbanas.

Não bastam, também, moradias precárias e defeituosas, devendo-se primar pela qualidade e proximidade dos grandes centros urbanos. A política de afastamento das pessoas com menores recursos financeiros da região central das cidades é um fator de discriminação e geradora de tensão social, além de poder ser considerado um ato de violência contra a população de baixa renda. Nesse sentir, Paulo Carmona ilustra:

Da mesma forma, a ausência, a deficiência ou a precariedade de habitação estão diretamente relacionadas com a violência urbana e a criminalidade. Com efeito, a moradia, assentada no princípio da função social da propriedade imobiliária, é um direito social e fundamental, por ser uma necessidade intrínseca à existência digna do ser humano. (...)

Entretanto, outro elemento imprescindível na política habitacional para população de baixa renda não é observado, qual seja, a qualidade da moradia, pois são produzidas milhares de unidades habitacionais padronizadas, de construção precária, tamanho reduzido e localização periférica, longe das oportunidades de trabalho. Por isso, tais programas habitacionais trazem, inevitavelmente, efeitos antissociais, gerando violência.⁹⁷

Dentro deste contexto, cabe verificar o processo de urbanização levado a efeito na Vila Dnocs e qual o impacto que teve nos números da criminalidade, através de um comparativo de períodos anteriores e posteriores às conclusões das obras de infraestrutura e a entrega de casas. Essa análise da série histórica de determinados delitos será um relevante termômetro a indicar um dos benefícios da urbanização de comunidades carentes, qual seja, a prevenção da criminalidade.

6.1 Diferenciação entre violência e criminalidade

De início, impende registrar que violência e criminalidade não são expressões sinônimas. A violência possui diversas causas, formas e tipos, tais como a violência estatal, simbólica, militar, política, urbanística, física ou moral, e, por ser um fenômeno complexo, necessita de um estudo interdisciplinar. A violência é uma realidade existente na vida social moderna⁹⁸ e possui características multifacetadas.

Miranda Rosa entende que violência “é a ofensa a pessoas e seus bens, protegidos estes pela definição nos tipos penais, qualquer que seja ela, efetiva ou virtual.”⁹⁹ Apesar da definição, há falta de delimitação nítida do objeto e tentativa de aproximação do termo ao Direito Penal, olvidando-se que a violência é trabalhada por diversas ciências e com enfoques distintos. Por isso que Rosa Maria Fischer assevera

⁹⁷ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do direito urbanístico a violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons, 2014, p. 311.

⁹⁸ CARAM, Dalto. *Violência na sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 1978.

⁹⁹ ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Criminalidade e violência global*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 15.

que “o conceito de violência urbana recobre uma gama muito complexa e variada de fenômenos empíricos”¹⁰⁰.

Por sua vez, a Organização Mundial da Saúde (OMS) define a violência a partir do critério da saúde, a saber:

o uso intencional de força física ou poder, ameaçados ou reais, contra si mesmo, contra outra pessoa ou contra um grupo ou comunidade, que resultem ou tenham grande probabilidade de resultar em ferimento, morte, dano psicológico, mal-desenvolvimento ou privação.¹⁰¹

Ao se delimitar o conceito de violência com a saúde, Maria Fernanda Peres reconhece, então, que a violência é um grave problema de saúde pública no Brasil, especialmente diante dos dados de morbidade, mortalidade e os altos custos gerados com o atendimento às vítimas.¹⁰² Interessante observar que a OMS restringe, equivocadamente, a violência às hipóteses de intencionalidade. Logo, “são excluídos da definição os incidentes não intencionais, tais como a maioria dos ferimentos no trânsito e queimaduras em incêndio.”¹⁰³

Uma última delimitação merece destaque. A violência dos dias atuais não ocorre somente nas cidades, mas igualmente é possível se observar na área rural. Antigamente, era comum se ouvir falar que o campo é um lugar pacato para se morar, porém a violência na zona rural tem crescido assustadoramente. Se por um lado a violência no campo foi chamada de violência rural, a violência existente nas cidades foi denominada violência urbana, recebendo atenção de Michel Misse:

A violência urbana diz respeito a uma multiplicidade de eventos (que nem sempre apontam para o significado mais forte da expressão violência) que parecem vinculados de modo de vida das grandes metrópoles na modernidade. Esses eventos podem reunir na mesma denominação geral

¹⁰⁰ FISCHER, Rosa Maria. *O direito da população à segurança: cidadania e violência urbana*. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 8.

¹⁰¹ VIOLÊNCIA. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2019. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Viol%C3%Aancia&oldid=55314848>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁰² PERES, *op. cit.*, p. 102.

¹⁰³ DAHLBERG, Linda L.; KRUG, Etienne G. *Violência: um problema global de saúde pública*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v11s0/a07v11s0>. Acesso em: 10 jun. 2019.

motivações muito distintas, desde vandalismo, desordens públicas, motins e saques até ações criminosas individuais de diferentes tipos, inclusive as não-intencionais como as provocadas por negligência ou consumo excessivo de álcool ou outras drogas.¹⁰⁴

A criminalidade, porém, é o conjunto de crimes ocorrido dentro de um certo tempo e de determinado espaço, podendo-se dizer que a criminalidade é um resultado da violência.¹⁰⁵ Vale dizer, a criminalidade é a expressão de um tipo de violência.

“Assim, a criminalidade é considerada como fenômeno de massa, constituído de infrações que se apresentam num tempo e lugar determinados: uma totalidade, que imprime a fisionomia criminal a uma época”, consoante afirma Jason Albergaria.¹⁰⁶

Nota-se, pois, que apesar de poder haver algum contato entre violência e criminalidade, a depender do contexto analisado, é possível asseverar que são conceitos diferentes e possuem tratamentos distintos. Dito isso, impende verificar se o crescimento urbano terá impacto no incremento da criminalidade. Antes, contudo, cita-se a lição de Rosa Fischer:

O consenso sobre a associação entre crescimento urbano e aumento da criminalidade violenta não é apenas popular ou impressionístico, mas tende a afirmar-se na literatura sociológica sobre os processos de urbanização rápidos que acarretam desorganização social, inconsistências entre os valores sociais instaurados e as estruturas em transformação e, conseqüentemente, a emergência de condutas desviantes que escapam às possibilidades de controle social.¹⁰⁷

6.2 O crescimento desordenado das cidades e o progressivo incremento na criminalidade

¹⁰⁴ MISSE, Michel. *Violência: o que foi que aconteceu?*. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Viol%C3%83%C2%AAncia%20o%20que%20foi%20que%20aconteceu.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

¹⁰⁵ POSTERLI, *op. cit.*, p. 23.

¹⁰⁶ ALBERGARIA, *op. cit.*, p. 176.

¹⁰⁷ FISCHER, Rosa Maria. *O direito da população à segurança: cidadania e violência urbana*. Petrópolis: Vozes, 1985, p. 10-11.

A Revolução Industrial do século XIX precipitou um movimento migratório do campo para as cidades. Essa grande massa populacional teve negativo impacto na organização social, pois muitas urbes não tinham condições estruturais para atender a crescente demanda por emprego e moradia. O caso típico deste fenômeno pode ser observado na explosão demográfica vivenciada em Chicago, a qual passou de cerca de cento e dez mil habitantes em 1860 para aproximadamente dois milhões nos anos de 1910.¹⁰⁸

Os sociólogos da Universidade de Chicago começaram a notar que houve um incremento nos índices de criminalidade com o inchaço da cidade, o que acabou fomentando pesquisas em torno deste evento urbano. Para se ter noção, “no ano de 1893, por exemplo, numa área de aproximadamente oito quilômetros quadrados, 25% da população que ali vivia tinha estado presa pelo menos uma vez naquele ano.”¹⁰⁹ Os trabalhos desenvolvidos pela Escola de Chicago conseguiram evidenciar que, em decorrência do aumento populacional, a desorganização social provocada pela urbanização era suficiente para que tivéssemos uma maior quantidade de crimes na região.

A grande quantidade de pessoas, a alta mobilidade (logo, a falta de pertencimento daquela região), a expansão urbanística e a ausência de estruturas sociais repercutiram no avanço dos delitos na cidade de Chicago, conforme destaca Sérgio Shecaira:

A explosão de crescimento da cidade, que se expande em círculos do centro para a periferia, cria graves problemas sociais, trabalhistas, familiares, morais e culturais que se traduzem em um fermento conflituoso, potencializador da criminalidade. A inexistência de mecanismos de controle social e cultural permite o surgimento de um meio social desorganizado e criminógeno que se distribui diferenciadamente pela cidade.¹¹⁰

A Escola de Chicago demonstrou existir uma relação direta entre urbanização desenfreada e sem planejamento com a criminalidade urbana. Vale dizer, as precárias

¹⁰⁸ MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. 4ª ed. São Paulo: Editora RT, 2002, p. 344.

¹⁰⁹ FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. *Espaço urbano e criminalidade: lições da escola de Chicago*. São Paulo: IBCCRIM, 2002, p. 47.

¹¹⁰ SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. São Paulo: Editora RT, 2004, p. 144.

moradias e a falta de esgotamento sanitário, por exemplo, são condições favoráveis para se potencializar o número de infrações nas grandes cidades. “Nos bairros pobres – a periferia, a favela, o cortiço – onde nasceram verdadeiras cidades informais e reside parte considerável da população mundial, certamente a violência encontra seu espaço.”¹¹¹

O caos urbano e a criminalidade não são vistos apenas nos Estados Unidos. Com efeito, pode-se observar que este fenômeno também é perceptível no nosso país, na medida em que um dos efeitos danosos da desorganização social é justamente o aumento da criminalidade. César Barros Leal, ao estudar a delinquência urbana no Brasil e no México, concluiu que a urbanização desenfreada contribui para o incremento da violência.¹¹²

No mesmo sentido, Sérgio Shecaira arremata:

Note-se que Chicago oferecia um expressivo exemplo desse processo de desorganização social, em face do grande número de imigrantes estrangeiros e de migrantes do Sul dos Estados Unidos (principalmente negros),¹¹³ em nada diferente do que o Brasil vivenciou em algumas de nossas grandes capitais, como o Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. Estes fenômenos de abrupta expansão geravam indícios de desorganização social com aumento excessivo de doenças, crimes, prostituição, desordens, insanidade e suicídios.¹¹⁴

Portanto, pode-se perceber que o crescimento da quantidade de crimes está intimamente interligado à urbanização descontrolada. As cidades densamente urbanizadas e industrializadas fomentam a prática de crimes.¹¹⁵ Assim, “a rápida urbanização, associada à inexistência de planejamentos e crises econômicas, provoca

¹¹¹ CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Elysium: espaço urbano, criminalidade e a escola de Chicago. In: MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina; DUARTE, Evandro Piza (org.). *Criminologia e cinema: narrativas sobre a violência*. São Paulo: Marcial Pons, 2016, p. 320.

¹¹² LEAL, César Barros. Delinquência urbana e segurança pública: Brasil e México. In: LEAL, César Barros; JÚNIOR, Heitor Piedade (orgs.). *A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 31.

¹¹³ Apesar da variável raça não ser o objeto desta pesquisa e para não incorrer no “esquecimento” ou “silêncio” racial, vale registrar que a citação ao segmento negro merece maiores e futuras reflexões, especialmente pela Criminologia crítica, para que não haja estigmatização, vulnerabilidade e seletividade por parte do sistema penal.

¹¹⁴ LEAL, *op. cit.*, p. 160-161.

¹¹⁵ COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 121.

total desorganização do solo, o que dá origem a bairros sem nenhuma infraestrutura” e, por sua vez, “os processos de violência e degradação ambiental, indicadores importantes de má qualidade de vida urbana, são gerados principalmente a partir de assentamentos irregulares, como loteamentos clandestinos e ocupação de áreas de risco.”¹¹⁶

6.3 Os diversos delitos cometidos no Dnocs antes da saudável intervenção urbanística

O crescimento desordenado das cidades é um fator que acarreta o surgimento de regiões sem infraestrutura básica mínima e, por conseguinte, tem capacidade de influir no incremento dos crimes. A Vila Dnocs é um típico exemplo de expansão urbana onde não há planejamento e a população tem de conviver com a falta de políticas públicas. Desde seu surgimento na década de 60 até os anos 1990, a desorganização social era evidente e se podia observar um contínuo aumento demográfico na região.

O Poder Público não foi capaz de dar concretude ao artigo 6º da Constituição, mais precisamente na garantia do direito à moradia digna. Este direito fundamental de segunda geração foi relegado pelo Estado, colocando várias famílias em situação de risco iminente pela falta de segurança e saneamento. A casa não é apenas um abrigo contra as intempéries, mas o local, por excelência, para a manutenção sadia da família.

Como se não bastasse isto, os habitantes do Dnocs não possuíam a propriedade dos imóveis onde moravam. Não havia qualquer documento que legitimasse sua posse, uma vez que a terra era pública. Apesar de ser uma área que não atingia sua função social, pois no início do assentamento era uma gleba de terra desocupada, a legislação não admite que haja usucapião de imóvel público. Os

¹¹⁶ SOUZA, Jackson A. *et al.* Ocupação desordenada: o crescimento não planejado dos centros urbanos causa problemas como favelas, ocupação de morros e encostas e violência e degradação ambiental. *Revista Conhecimento prático: geografia*, São Paulo, nº 30, abr. 2010, p. 35.

moradores viviam sob a constante ameaça de serem expulsos a qualquer tempo dos seus barracos.

Em decorrência da precariedade da posse e da inexistência de título de domínio sobre o bem, não poderia haver a proteção imobiliária proporcionada pelo Registro de Imóveis. A ausência de documento legítimo a ser escriturado na serventia extrajudicial era mais um fator de insegurança jurídica para os habitantes. E, até este momento, não poderia ser diferente, uma vez que estávamos diante de um parcelamento irregular do solo urbano.

Assim, as pessoas iam vivendo sem ajuda do Estado e ao arrepio da legislação. A construção de barracos de madeira, o esgoto a céu aberto, as ruas de terra batida, a ausência de iluminação, o aumento demográfico e outras deficiências urbanísticas contribuíram diretamente para a potencialização de alguns tipos de delitos. “O ambiente urbano, exposto às rápidas mudanças e à desorganização social, é o mais favorável à proliferação da criminalidade e da violência, pois propicia a concentração de melhores oportunidades criminais pela oferta, como também pelo contingente da demanda.”¹¹⁷

Um aglomerado de pessoas vivendo em condições precárias foi o combustível ideal para que houvesse o aparecimento de determinados delitos, expondo os indivíduos ordeiros da região a diversos riscos. Quando se vive em um local acometido de todo o tipo de crime, a sensação de insegurança causa temor nas pessoas de que elas poderão ser as próximas vítimas, gerando um ciclo de violência na região. Onde o Estado não se faz presente, abre espaço para que grupos atuem de maneira ilícita e criminosa.

Não é por outra razão que Paulo José assevera:

É necessária a adoção de políticas sérias no campo do desenvolvimento econômico, para a geração de empregos e de habitação, buscando-se evitar o aumento da criminalidade.

O Estado democrático de direito pressupõe políticas públicas garantidoras das funções urbanísticas. A violência nasce da falta de esperança ou de perspectiva de vida melhor. A falta de trabalho, de moradia e de lazer geram

¹¹⁷ SILVA, Braulio; MARINHO, Frederico Couto. Urbanismo, desorganização social e criminalidade. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 78.

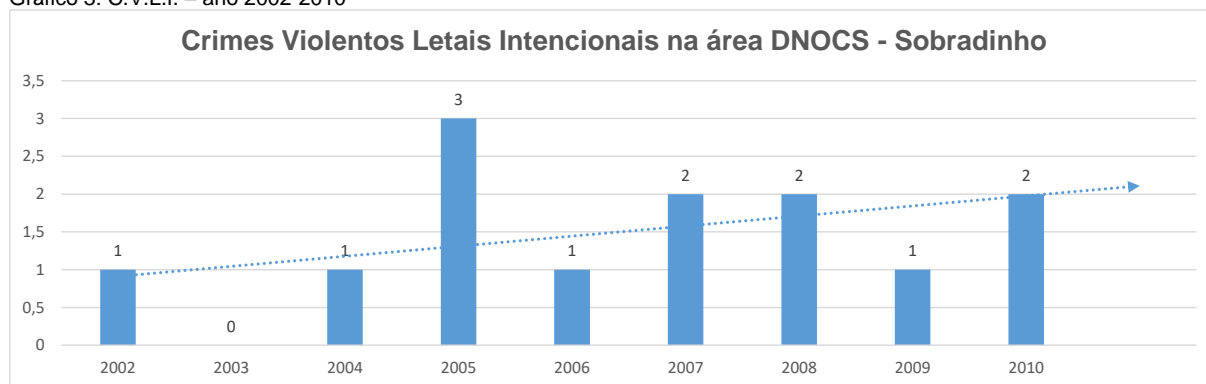
vazio no coração, o que permite a instauração da violência. O ofensor pode ser motivado pela falta de esperança de dias melhores. Há, pois, correlação entre a Ordem Urbanística e a criminalidade.¹¹⁸

A ausência do Estado permite que infratores utilizem das condições precárias da comunidade para cometer seus delitos e amedrontar os demais moradores. Nesse cenário, a questão da segurança é considerada um problema no Dnocs, pois os habitantes relacionam a ocorrência de mortes e crimes contra o patrimônio com a falta de segurança, conforme relatado por Noemia Porto.¹¹⁹

Ao se levar em consideração que a Vila Dnocs não é uma comunidade muito extensa, pois está localizada numa área de 13,92 hectares, há maior probabilidade dos habitantes da região se depararem com a ocorrência de certos crimes, aumentando a sensação de insegurança. Vale dizer, se a pessoa vive e transita em uma pequena comunidade com elevados índices de criminalidade, é muito mais fácil de presenciar situações delituosas. “Aliás, exposição à violência, entendida como a *vitimização indireta*, ou seja, presenciar atos violentos, é muito maior nas áreas pobres da cidade, o que ajuda a explicar o maior medo de sofrer mal injusto experimentado pelos moradores dessas áreas.”¹²⁰

De fato, proporcionalmente, o número de crimes violentos letais e intencionais (CVLI), especificamente o homicídio e o latrocínio, geram significativo impacto negativo na vida dos moradores. Existe o risco de ser vítima da violência quando consideramos esses dados abaixo.

Gráfico 3: C.V.L.I. – ano 2002-2010



Fonte: Banco Millenium - COOAFESP/SOI/SSPDF

¹¹⁸ FARIAS, *op. cit.*, p. 181.

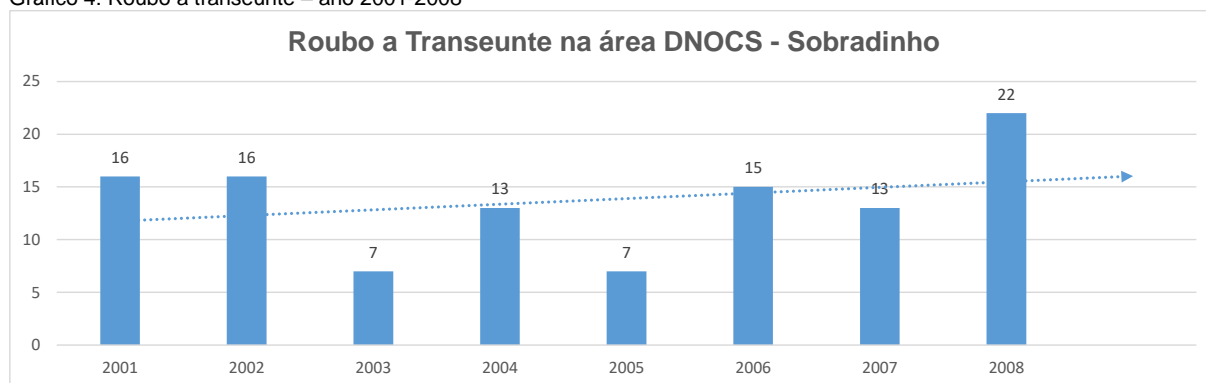
¹¹⁹ PORTO, *op. cit.*, p. 76.

¹²⁰ CARMONA (2014), *op. cit.*, p. 117.

É possível observar, ainda, uma ligeira tendência de crescimento dos crimes violentos letais e intencionais, ocasionando mais intranquilidade aos moradores da região. Quanto menor for o fator socioeconômico (ex: acesso precário às redes de esgoto e água, coleta de lixo e moradia), maior é a violência e o risco da população.¹²¹

Outro parâmetro relevante é a quantidade de roubos a transeuntes cometidos na Vila Dnocs antes da urbanização. As ruas sem asfalto, o mato alto e a falta de iluminação pública desencadearam meios ideais para que este delito contra o patrimônio pudesse ocorrer com maior facilidade. Se verificarmos a quantidade de roubos registrados de 2001 a 2008, teremos a exata noção de que o ambiente precário do Dnocs teve forte influência no incremento deste tipo de crime.

Gráfico 4: Roubo a transeunte – ano 2001-2008

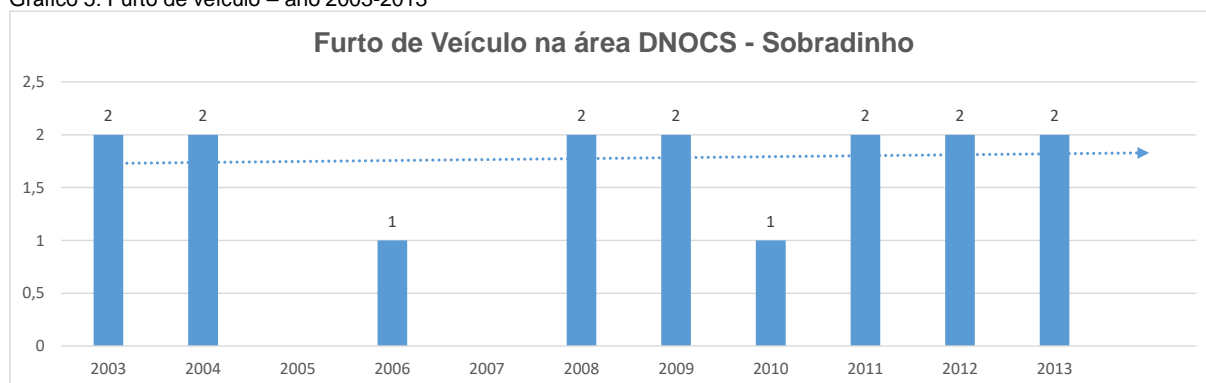


Fonte: Banco Millenium - COOAFESP/SOI/SSPDF

No mesmo sentido, o furto de veículo de 2003 a 2013 foi outra ocorrência criminal de destaque que não pode ser dissociada das condições urbanísticas da Vila Dnocs, demonstrando que a ausência de serviços públicos básicos tem reflexo no aumento da violência. Locais escuros e com pouca vigilância são facilitadores para a ocorrência deste delito, na medida em que o furto é um crime de oportunidades e o ambiente tem condições de influenciar esta atividade delitiva.

¹²¹ SHECARIA, *op. cit.*, p. 147.

Gráfico 5: Furto de veículo – ano 2003-2013



Fonte: Banco Millenium - COOAFESP/SGI/SSPDF

“Estudos feitos em diversos países a respeito de taxas criminais por áreas geográficas e o tamanho e a densidade demográfica das cidades, têm revelado uma correlação positiva entre o índice de criminalidade *per capita* e a população, principalmente para os delitos patrimoniais.”¹²²

Esse caos vivenciado pelos moradores, com mortes, furtos e roubos diversos, exigia que o Estado promovesse um planejamento urbanístico para a Vila Dnocs, pois a população estava refém da criminalidade. Os barracos existentes serviam de esconderijos perfeitos para alguns autores de delitos e dificultavam, inclusive, a ação policial.

A construção de casas no lugar dos antigos barracos, a pavimentação das vias, a instalação de postes de iluminação pública e a ordenação territorial do Dnocs seriam fatores que inibiriam os atos violentos e poderiam diminuir a criminalidade. A questão é colocada no trecho a seguir, *verbis*:

O fenômeno da violência requer postura ampla na realização dos diagnósticos e a implementação de políticas públicas intersetorializadas. Conforme já demonstrado, a criminalidade é inseparável da problemática urbana, o que confirma a necessidade de conhecerem-se, em detalhes, os reflexos da crise econômica na sociedade e no cotidiano das pessoas. Os assentamentos humanos, feitos sem respeito às relações entre as pessoas, geram violência e criminalidade. (...)

O planejamento urbano é fundamental na elaboração do planejamento estratégico das atividades de uma cidade, instrumentalizando a segurança como direito social, individual e coletivo. O combate à violência, assim como o planejamento da cidade, deve envolver políticas de setores distintos como

¹²² FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. *Criminologia integrada*. 2ª ed. São Paulo: Editora RT, 2002, p. 407.

*educação, saúde, lazer, iluminação pública, trabalho e moradia, sendo os últimos diretamente vinculados às funções urbanísticas.*¹²³

Importante esmiuçar, agora, o processo de urbanização perpetrado na Vila Dnocs como uma forma de se melhorar a qualidade de vida daqueles que mais necessitam do suporte do Estado.

6.4 O marco legal da urbanização da Vila Dnocs

A consolidação da Vila Dnocs não permitia mais que os governantes tentassem remover os moradores e nem poderiam desconsiderar uma realidade social que se transformou em um assentamento urbano irreversível. A quantidade de famílias que habitavam a região e os inúmeros barracos e casas demonstraram que o Poder Executivo deveria enfrentar este fenômeno social e achar uma saída jurídica que contemplasse a dignidade humana dos moradores.

Não foi por outra razão que, após muitos debates, foi publicada a Lei Complementar distrital nº 742, de 16 de outubro de 2007, para criar, em atenção aos fins da Lei nº 6.766/1979, o parcelamento urbano denominado Área de Regularização de Interesse Social – ARIS DNOCS, na região administrativa de Sobradinho – RA V, declarando como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS (art. 1º).¹²⁴

De acordo com o projeto de regularização urbana da CODHAB, o objetivo era priorizar os investimentos públicos e as ações de urbanização na área, pois isso significaria implementar estudos técnicos e planos nos âmbitos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais de maneira integrada, a fim de enquadrar a Vila Dnocs em um

¹²³ FARIAS, *op. cit.*, p. 178.

¹²⁴ Art. 1º - Para os fins da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, em especial do disposto nos seus artigo 2º, § 6º, e artigo 53-A, bem como do artigo 32, das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, o parcelamento urbano denominado Área de Regularização de Interesse Social – ARIS DNOCS, na Região Administrativa de Sobradinho – RA V, é declarado Zona Especial de Interesse Social – ZEIS.

marco vigente e encaminhá-la a um cenário de desenvolvimento mais vantajoso e equilibrado.¹²⁵

Os estudos levaram em consideração a existência de 488 famílias residindo na região e de maneira precária, posto que não possuíam o mínimo de serviços urbanos básicos, como abastecimento de água, rede de águas pluviais, asfalto, calçadas e esgotamento sanitário.

O Poder Executivo do Distrito Federal ficou incumbido de tomar as providências necessárias para a realização dos estudos ambientais e aprovação do parcelamento do solo na área da Vila Dnocs, bem como responsável pela implementação da infraestrutura básica, a qual consistirá, no mínimo, na implantação das vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.¹²⁶

Por conta disso, o Distrito Federal contratou a empresa TOPOCART para realizar o plano de uso e ocupação, projeto de urbanismo, projeto de drenagem pluvial, projeto de pavimentação, projetos de arquitetura das edificações, orçamentos das obras e outros. Após aprovação dos planos e projetos, procedeu-se ao registro em Cartório das unidades imobiliárias pela TERRACAP que doou os lotes residenciais à CODHAB para execução da política habitacional.¹²⁷

A alocação das 488 famílias ficou estruturada da seguinte forma, consoante dados coletados do projeto de urbanização da CODHAB:

¹²⁵ Projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

¹²⁶ Art. 3º - O Poder Executivo do Distrito Federal tomará as providências necessárias para a realização dos estudos ambientais e aprovação do parcelamento do solo na área da ARIS DNOCS. Art. 4º - O Poder Executivo providenciará a implantação da infraestrutura básica da ARIS DNOCS, nos termos permitidos pelo art. 2º, § 6º, da Lei nº 6.766, de 1979, com redação da Lei nº 9.786, de 1999, a qual consistirá, no mínimo, na implantação de vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede para abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

¹²⁷ Projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

- 59 unidades imobiliárias com habitações unifamiliares que foram construídas anteriormente na Quadra 01. Ou seja, preservariam a estrutura construída a época para abrigar os antigos funcionários do Departamento Nacional de Obras contra a Seca;

- 429 unidades imobiliárias com habitações unifamiliares a serem construídas com recursos oriundos do PAC (Quadras 02 e 03), sendo 399 sobrados e 30 térreas. Estas últimas destinadas a pessoas com dificuldades de locomoção e a idosos.

Um ponto que gerou discussão foi em relação ao tamanho dos lotes. A Lei de Parcelamento de Solo Urbano (Lei 6.766/79, art. 4º, inc. II) prevê que o lote terá área mínima de 125 m². No mesmo sentido, a Lei Complementar distrital nº 56, de 30 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o plano diretor local de Sobradinho, assevera que o tamanho do lote deve ser acima de 125 m².

Ocorre, porém, com o objetivo de adequar o parcelamento à realidade geográfica, orçamentária e quantidade de famílias vivendo no Dnocs, não haveria como obedecer este mínimo legal. Por ter sido considerada Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), foi possível fixar a área mínima dos lotes residenciais unifamiliares em 90 m², conforme art. 2º, § 5º, da LC 742/2007, e contemplar o maior número de famílias.

Além das residências, havia um percentual de área pública de 15% destinado às praças e equipamentos comunitários e coletivos, estruturados em torno da existência de três igrejas. Com efeito, o projeto de urbanização previa a construção de uma escola de ensino básico e um posto de saúde. O galpão, que até então era utilizado por moradores e pelo comércio informal, seria reaproveitado como Centro Cultural e Centro de Atividades da comunidade.

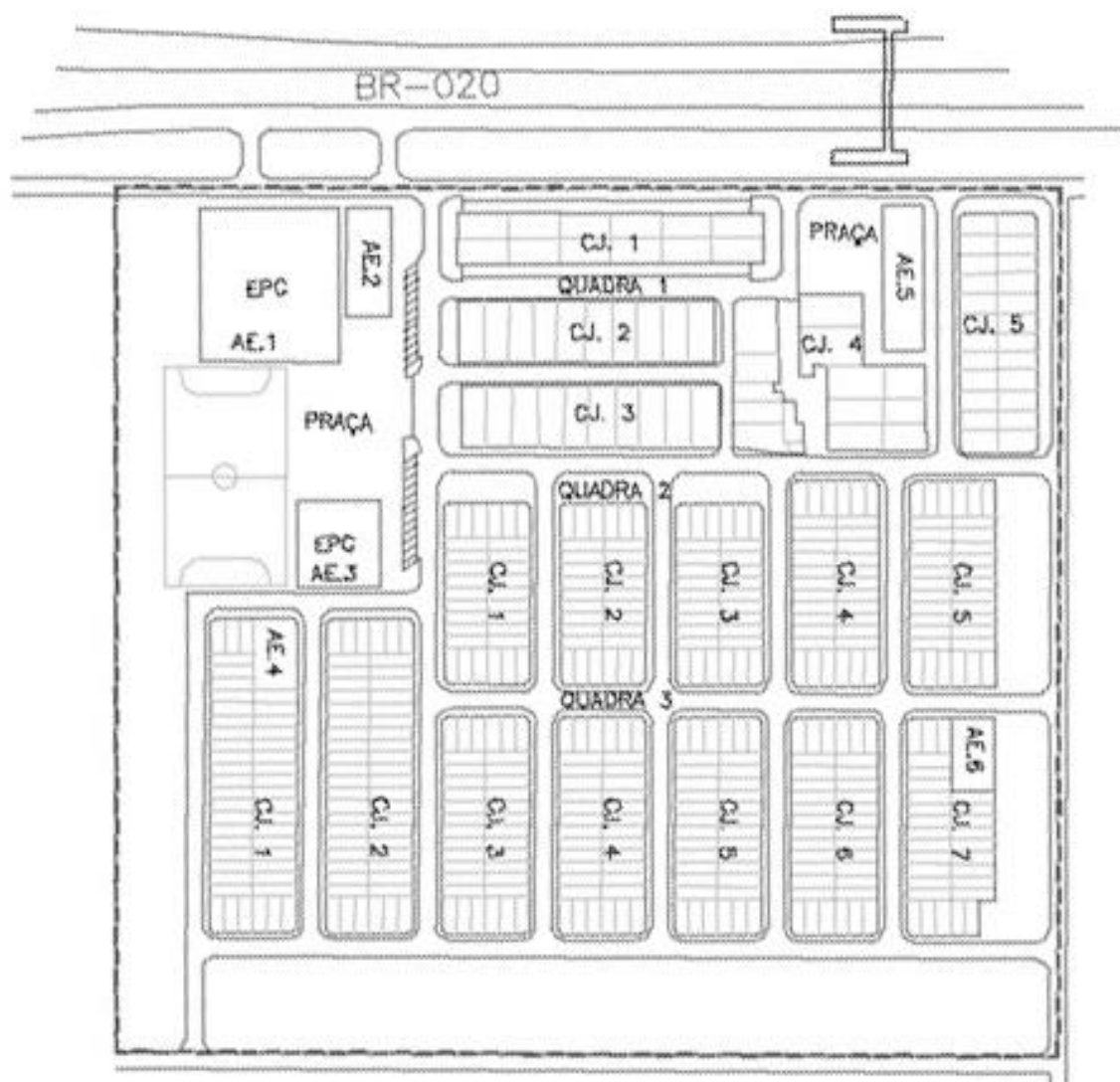
Na área central da Vila Dnocs, outros equipamentos seriam construídos, tais como:

- um campo de futebol para servir como ponto único de encontro e de lazer do cotidiano, particularmente nos fins de semana;
- uma escola de ensino fundamental;
- uma praça cívico/comunitária;

- um ponto de soltura do sistema de transporte coletivo;
- um bloco de atividades comerciais, junto da via marginal à BR 020.

O croqui abaixo poderá facilitar a visualização do projeto de urbanização da Vila Dnocs:¹²⁸

Gráfico 6: Croqui do projeto de urbanização da Vila Dnocs



Fonte: CODHAB

¹²⁸ Projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCs-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

Definidas algumas competências e estruturas, o governo do Distrito Federal decidiu realizar a titulação dos lotes por meio de termo administrativo de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, em virtude do relevante interesse público e por se tratar de área ocupada por população de baixa renda (LC 742/2007, art. 6º, *caput*).

“Portanto, é obrigatório que o concessionário – que não é proprietário, no sentido pleno jurídico dessa expressão, observe a destinação específica indicada pela Administração Pública, a qual pode extinguir a concessão, inclusive sem a necessidade de indenização pelas benfeitorias realizadas.”¹²⁹

A Lei Complementar¹³⁰ deixou expressa, ainda, que os contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) teriam caráter de escritura pública e constituiriam títulos de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento habitacional. Agora, os futuros moradores da Vila Dnocs passariam a ter um título administrativo para ser levado a uma instituição financeira e a registro no Cartório imobiliário e, assim, passariam a receber toda a tutela e segurança jurídica deste serviço público.

Mas para terem direito à celebração dos contratos de CDRU e poderem permanecer no local, os atuais ocupantes da região deveriam atender cumulativamente a cinco requisitos, quais sejam, ter ocupado a área em data anterior a 31 de março de 2007; comprovar ser maior de dezoito anos ou emancipado na forma da lei; residir no Distrito Federal há pelo menos cinco anos consecutivos; não ser nem ter sido proprietário, promitente comprador, cessionário, concessionário ou usufrutuário de imóvel residencial no Distrito Federal; e possuir renda familiar igual ou inferior a cinco salários mínimos.

Essa restrição foi importante para garantir preferência de uma moradia digna às pessoas que já residiam na comunidade e, também, uma forma de limitar e restringir que novas pessoas viessem para o local e fossem beneficiadas em detrimento de outros moradores antigos.

Vale citar, por oportuno, o trabalho de Noemia Porto:

¹²⁹ PORTO, *op. cit.*, p. 41.

¹³⁰ Art. 6º, § 1º Os contratos de Concessão de Direito Real de Uso – CDRU de que trata este artigo enquadram-se nos parâmetros exigidos pelo art. 48 da Lei nº 10.257, de 2001, tendo, pois, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública e constituindo títulos de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamento habitacional.

O DNOCS, portanto, surgiu como uma ocupação que, posteriormente, já como fenômeno social consolidado, recebeu atenção do Poder Executivo, tanto federal como distrital, que, através de convênio estabelecido entre os dois entes federados, regularizou lotes e forneceu casas para as famílias cadastradas. Cuidou-se de obra pública de urbanização, considerada concluída em 31 de dezembro de 2013, cujo órgão responsável principal foi o Ministério das Cidades (inserida no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC), com investimento previsto de R\$ 24.972.412,25, utilizados entre 2007 e 2010. As casas foram entregues no decorrer dos anos 2012 e 2013, assim como as respectivas escrituras, mesmo com constatações iniciais de defeitos na construção.¹³¹

De fato, os recursos financeiros utilizados para a urbanização da Vila Dnocs estão vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC por força do Contrato de Repasse nº 227.245-44/2007, firmado entre a União e o Distrito Federal,¹³² recebendo no DF o nome de Programa Morar Bem.

Várias etapas de realização das obras foram efetuadas, incluindo o “plano de uso e ocupação, projetos de urbanismo e de drenagem pluvial, construção de redes de água e esgoto; pavimentação, trabalho social, projetos de arquitetura das edificações e orçamento das obras – até que se chegasse ao registro cartorial do projeto urbanístico, execução e previsão de entrega das unidades imobiliárias com escrituração em nome dos beneficiários”¹³³ e, após anos de lutas e adversidades dos moradores, as obras foram consideradas encerradas e concluídas em 31 de dezembro de 2013.

¹³¹ PORTO, *op. cit.*, p. 18.

¹³² CONTROLADORIA-GERAL/DF. Relatório de auditoria nº 1/2013 – Dirroh/Conie/Cont/Stc. Disponível em: <http://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/76-2.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2019.

¹³³ JORNAL DE BRASÍLIA. Caderno cidades. Disponível em: <http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/gdf-conclui-entrega-de-casas-na-vila-dnocs/>. Acesso em: 8 jan. 2019.

Foto 3: Vila Dnocs após processo de urbanização



Fonte: Cláudio Martins¹³⁴

Foto 4: Vila Dnocs após processo de urbanização



Fonte: Cláudio Martins

Verifica-se, portanto, uma melhora significativa nas condições de vida dos moradores do Dnocs. Os barracos deram lugar a uma vila de casas, com iluminação pública, ruas pavimentadas, perfeita divisão de lotes e residências, esgotamento sanitário, redes de águas pluviais e, não se poderia deixar de citar, um título administrativo que legitima a posse dos habitantes desta região e confere maior segurança jurídica através do registro no Cartório de Imóveis.

¹³⁴ As fotos foram extraídas do site Informativo Flagrante. Disponível em: <http://www.informativoflagrante.com/2011/06/gdf-cria-programa-para-legalizar-vila.html>. Acesso em: 8 jan. 2019.

6.5 A correta urbanização e o impacto nos índices criminais

A intrínseca relação entre urbanização e criminalidade pode ser demonstrada ao se comparar os números de delitos nos períodos anteriores e posteriores às melhorias nos serviços públicos básicos, notadamente com a construção de casas onde existiam barracos. “A ausência de planejamento urbano municipal, cujo intuito é garantir as funções da sociedade (a de circular, a de habitar, a de trabalhar e a de lazer), constitui, atualmente, uma das maiores causas da violência urbana (...). Assim, cidade mal organizada e mal planejada pode ser fonte ou lente de aumento da violência e da criminalidade.”¹³⁵

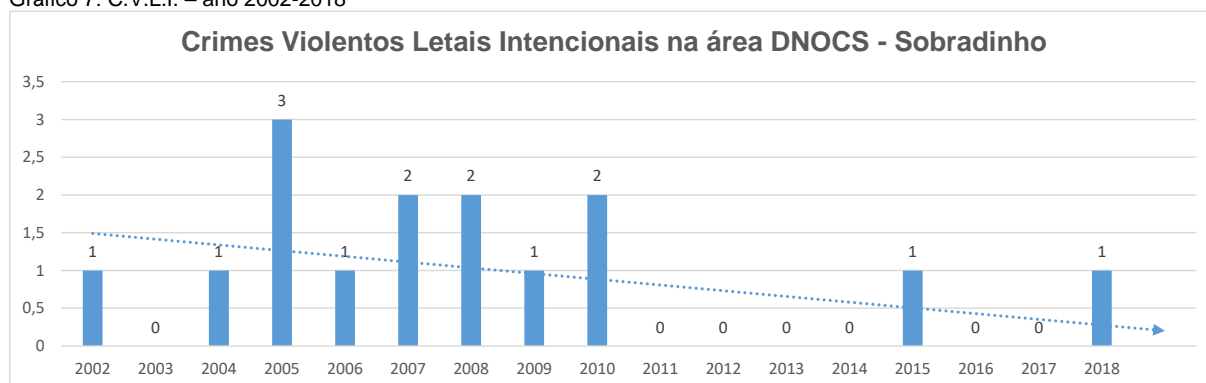
O marco a ser utilizado será o do encerramento das obras públicas de urbanização, que se deu em 31 de dezembro de 2013, mas sem perder de vista que as entregas das casas começaram a ocorrer em 2012, proporcionando um início de melhora no modo de vida das pessoas do Dnocs. As condições desfavoráveis de moradia e tudo que dali decorre geram um meio propício para o incremento da criminalidade.¹³⁶

Após o processo de urbanização, foi possível constatar uma discreta redução dos crimes violentos letais e intencionais (CVLI). De fato, ao fazermos uma análise tendo por base os números absolutos, a quantidade de pessoas mortas depois da construção e entrega das casas teve uma sutil diminuição, uma vez que houve duas mortes violentas (uma em 2015 e outra em 2018), como se observa no gráfico a seguir.

¹³⁵ FARIAS, *op. cit.*, p. 171.

¹³⁶ FERNANDES, *op. cit.*, p. 402.

Gráfico 7: C.V.L.I. – ano 2002-2018



Fonte: Banco Millenium - COOAFESP/SIGI/SSPDF

Paulo Carmona já tinha detectado a relação entre os homicídios e a ausência de moradias.

A violência está diretamente ligada ao problema da moradia, pois, conforme destaca a arquiteta Raquel Rolnik, <a exclusão territorial faz indivíduos, famílias e comunidades particularmente vulneráveis, abrindo espaço para a violência e ao conflito. O nexos entre violência e exclusão territorial é muito claro quando cruzamos os dados de homicídios com os índices de exclusão territorial>.¹³⁷

Apesar dessa pequena variação na quantidade de mortes, não se pode determinar com precisão que a inclusão social dos moradores do Dnocs foi a responsável pela diminuição dos números absolutos dos CVLIs. Como os homicídios e os latrocínios não são expressivos na região, não é possível se afirmar peremptoriamente que exista uma segura tendência de queda na série histórica destes delitos. De modo geral, pode-se inferir que houve uma ligeira melhora na quantidade de assassinatos na região, mas não há dados suficientes para se saber se a população local sentiu algum impacto na sensação de segurança, o que poderá ser aprofundado no futuro.

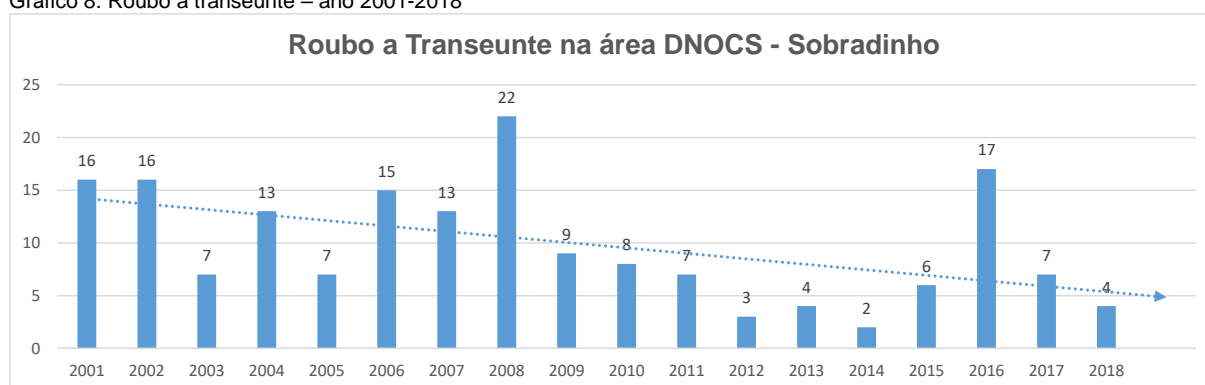
Em relação aos crimes contra o patrimônio, pode-se observar que os roubos a transeuntes na Vila Dnocs, que antes eram problemas endêmicos, sofreram uma diminuição após a realização das obras públicas urbanísticas. A implementação dos serviços básicos auxiliou na redução da criminalidade. Uma rua bem iluminada é um fator a desestimular um agente quando se comparada com um beco escuro.

¹³⁷ CARMONA (2014), *op. cit.*, p. 312.

“Os índices mais preocupantes de criminalidade são encontrados naquelas áreas da cidade onde o nível de desorganização social é maior. É na periferia – ao menos em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília – que o maior número de crimes ocorrem.”¹³⁸

No ano de 2014, a quantidade de roubos a transeuntes foi a menor de toda a série histórica na Vila Dnocs e o gráfico mostra uma tendência de queda deste delito na região.

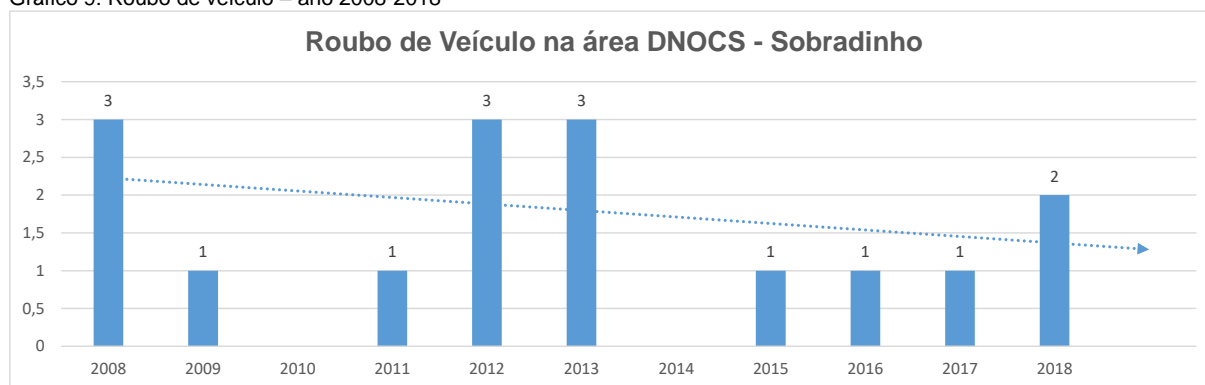
Gráfico 8: Roubo a transeunte – ano 2001-2018



Fonte: Banco Millenium - COOAFESP/SGI/SSPDF

Por sua vez, os números absolutos dos roubos de veículos diminuíram se comparado o período de 2008 a 2013, quando foram registrados onze crimes desta natureza, e o período de 2014 a 2018, cuja totalidade foi de cinco delitos. Ou seja, foi possível observar uma redução de mais de 50% após a urbanização da Vila Dnocs. Esse indicador é um importante termômetro porque se trata de um delito contra o patrimônio cometido com violência ou grave ameaça a pessoa.

Gráfico 9: Roubo de veículo – ano 2008-2018

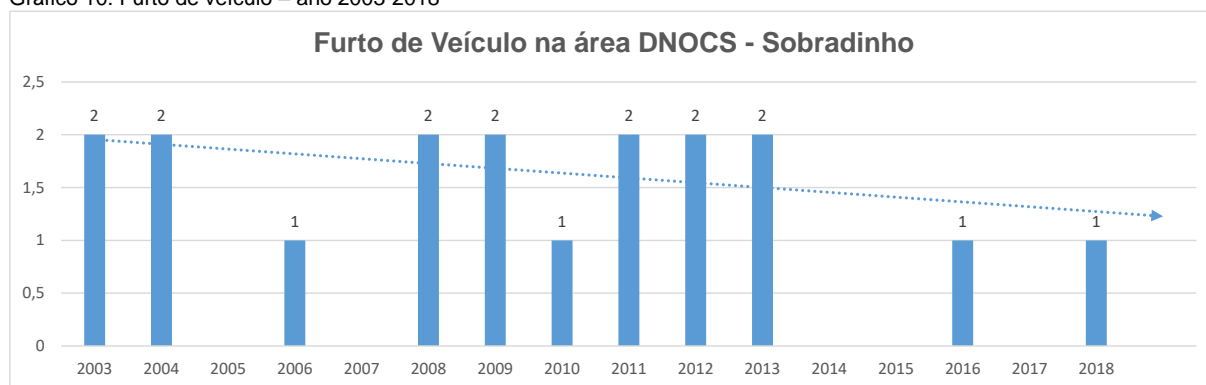


Fonte: Banco Millenium - COOAFESP/SGI/SSPDF

¹³⁸ SHECARIA, *op. cit.*, p. 162.

No mesmo sentido, os furtos de veículos sofreram uma redução em sua série histórica. Se de 2003 a 2013, foram registradas 16 ocorrências na Vila Dnocs, entre 2014 a 2018 houve apenas 2 furtos de veículos. A diminuição desta modalidade criminosa é relevante porque a subtração de um carro atinge, diretamente, o meio de locomoção das pessoas, além de ser um bem durável de alto valor.

Gráfico 10: Furto de veículo – ano 2003-2018



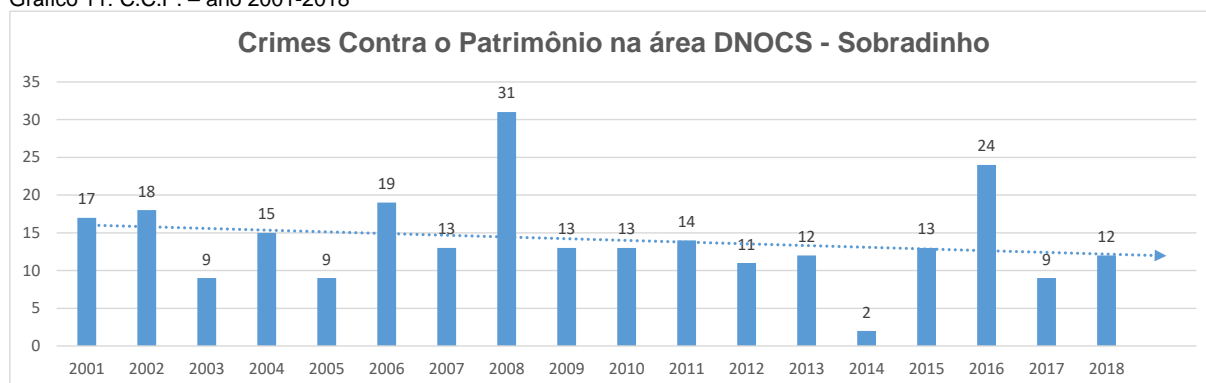
Fonte: Banco Millenium - COOAFESP/SGI/SSPDF

De outro giro, ao se utilizar como parâmetro, de maneira generalizada, os crimes contra o patrimônio (CCP),¹³⁹ também se pode perceber uma variação nos números absolutos com a diminuição dos atos delitivos ao longo dos anos. “É certo que somente haverá segurança pública, somente haverá segurança cidadã, se forem garantidas condições mínimas de vida, de bem-estar, de liberdade, de tranquilidade, sem as quais não se justifica a existência do Estado.”¹⁴⁰ A redução deste delito é um forte indicador de que a urbanização interferiu positivamente na queda da criminalidade.

¹³⁹ Serão considerados crimes contra o patrimônio (CCP), para efeito deste trabalho, os crimes de roubo em coletivo, roubo em comércio, roubo em residência, roubo a transeunte, roubo de veículo, furto de veículo e furto em veículo.

¹⁴⁰ LEAL, *op. cit.*, p. 37.

Gráfico 11: C.C.P. – ano 2001-2018



Fonte: Banco Millenium - COOAFESP/SOI/SSPDF

Logo, pode-se concluir que os índices criminais são inversamente proporcionais aos atos de urbanização. Vale dizer, quanto menos urbanizada for a região, maior é a tendência para que haja um aumento na quantidade de delitos, denotando que o planejamento urbanístico é uma forma eficaz de se contrapor à criminalidade. Essa íntima relação entre urbanismo e criminalidade pode ser extraída do excerto abaixo:

Donde resulta claro que entre planejamento urbanístico e prevenção da violência urbana existe uma relação indissociável, pois um, sem o outro elemento, terá alcance limitado e precário. (...)

Dentro da perspectiva contemporânea do urbanismo social, uma cidade é segura, em uma dimensão mais ampla, se garante o acesso equitativo aos bens e serviços públicos, o desenvolvimento territorial ordenado, o uso sustentável dos recursos naturais, a convivência pacífica de seus habitantes, a existência de mecanismos adequados de prevenção dos diferentes tipos de vulnerabilidade.¹⁴¹

Verifica-se, sob uma ótica global, que a urbanização da Vila Dnocs teve impacto significativo na diminuição da criminalidade na região, fazendo com que alguns crimes sofressem uma redução quando comparados aos momentos anteriores da construção das moradias. A presença do Estado através do implemento de políticas públicas urbanísticas pode gerar uma melhoria na qualidade de vida das pessoas com a redução dos índices criminais.

¹⁴¹ CARMONA (2014), *op. cit.*, p. 301-303.

6.6 A sanção das desordens urbanas como forma de diminuir a ocorrência de delitos

A Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal (SSP), através da Subsecretaria de Gestão da Informação, passou a monitorar as desordens urbanas em todas as regiões administrativas (RAs). A Vila Dnocs, por sua vez, não é uma região administrativa autônoma, fazendo parte de Sobradinho (RA – V). O monitoramento consiste na catalogação da desordem urbana, seguida de uma solicitação de resolução para o problema e, por fim, o acompanhamento da demanda até a sua total sanção.

Algumas demandas são resolvidas rapidamente, outras exigem uma logística um pouco maior e entram em fase de “em resolução” ou “com problemas”, quando não há o imediato ajuste da desordem. Todo esse processo é realizado pelo articulador territorial, que é um servidor lotado na SSP.

No ano de 2018, ao se considerar as 31 regiões administrativas do Distrito Federal, a cidade de Sobradinho ficou na décima segunda posição com 162 desordens urbanas, empatada com a região do Setor de Indústria e Abastecimento (SIA), consoante tabela a seguir:

Tabela 3: Total de desordens por região administrativa

REGIÃO ADMINISTRATIVA	SITUAÇÃO						TOTAL
	Com problemas		Em resolução		Resolvido		
ÁGUAS CLARAS	81	35%	33	14%	117	51%	231
BRASÍLIA	503	74%	24	4%	149	22%	676
BRAZLÂNDIA	217	88%	3	1%	28	11%	248
CANDANGOLÂNDIA	11	21%	1	2%	40	77%	52
CEILÂNDIA	82	46%	3	2%	95	53%	180
CRUZEIRO	93	66%	0	0%	47	34%	140
FERCAL	58	95%	2	3%	1	2%	61
GAMA	79	51%	2	1%	73	47%	154
GUARÁ	317	44%	3	0%	404	56%	724
ITAPOÃ	81	60%	1	1%	52	39%	134
JARDIM BOTÂNICO	110	87%	0	0%	17	13%	127
LAGO NORTE	20	91%	1	5%	1	5%	22
LAGO SUL	99	62%	1	1%	60	38%	160
NÚCLEO BANDEIRANTE	53	42%	0	0%	72	58%	125
PARANOÁ	45	63%	10	14%	16	23%	71
PARK WAY	41	46%	0	0%	49	54%	90
PLANALTINA	297	71%	0	0%	122	29%	419
RECANTO DAS EMAS	167	71%	31	13%	37	16%	235
RIACHO FUNDO II	21	38%	1	2%	33	60%	55
RIACHO FUNDO	37	54%	0	0%	32	46%	69
SAMAMBAIA	144	45%	33	10%	143	45%	320
SANTA MARIA	85	67%	0	0%	41	33%	126
SÃO SEBASTIÃO	74	38%	5	3%	118	60%	197
SCIA	111	50%	35	16%	77	35%	223
SIA	81	50%	8	5%	73	45%	162
SOBRADINHO II	126	95%	5	4%	2	2%	133
SOBRADINHO	90	56%	2	1%	70	43%	162
SUDOESTE/OCTOGONAL	75	83%	1	1%	14	16%	90
TAGUATINGA	126	49%	10	4%	119	47%	255
VARJÃO	13	35%	0	0%	24	65%	37
VICENTE PIRES	56	67%	0	0%	28	33%	84
TOTAL	3.393	59%	215	4%	2.154	37%	5.762

Fonte: SGI/SSPDF

Os problemas urbanos monitorados são os mais variados possíveis, perfazendo um total de 42 desordens. Vão desde um carro abandonado ou carcaça, área de ocupação irregular de solo, poste de luz desativado ou danificado, via pública com mato alto ou lixo até cheiros desagradáveis, pessoas fazendo xixi na rua e poluição visual. “Toda essa infindável lista de desordem urbana agride as funções

urbanísticas da cidade, que são garantias de qualidade de vida dos habitantes da urbe, verdadeiro aval do *direito à cidade*.¹⁴²

As desordens mais frequentes na cidade de Sobradinho são carros abandonados, arrebitados ou desmontados nas ruas; pavimentação de vias acarretando problemas para o trânsito e/ou acessibilidade; e via pública com lixo ou entulho, conforme pode ser averiguado nas ilustrações abaixo:

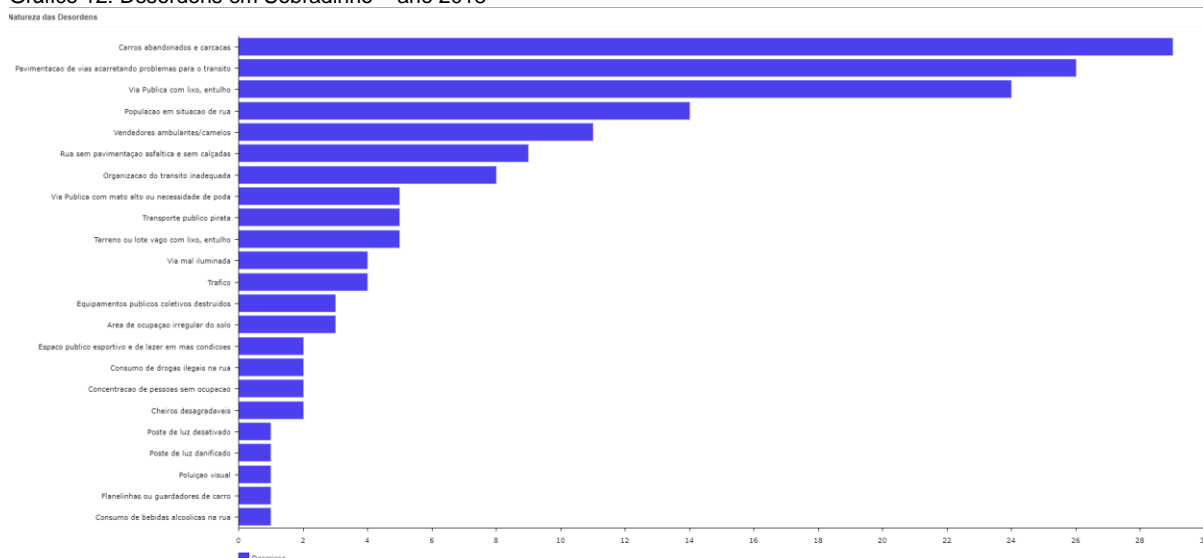
¹⁴² CARMONA (2014), *op. cit.*, p. 298.

Tabela 4: Total de desordens mapeadas em Sobradinho

DESORDENS MAPEADAS					14/12/2018	SOBRADINHO
TIPO DESORDEM	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO			Total	
		Com problemas	Em resolução	Resolvido		
DESORDENS FÍSICAS	D1	Prédio, casa ou galpão abandonado	0	0	0	0
	D2	Carros abandonados, arrebentados ou desmontados nas ruas	22	0	7	29
	D3	Terreno ou lote vago com lixo ou entulho	4	0	1	5
	D4	Via Pública com lixo ou entulho	14	0	10	24
	D5	Cheiros desagradáveis	2	0	0	2
	D6	Muros pichados	0	0	0	0
	D7	Equipamentos coletivos destruídos (placas de rua, orelhões, lixeiras)	2	0	1	3
	D8	Ponto com terreno ou lote vago com mato alto ou árvores com necessidade de poda	0	0	1	1
	D9	Ponto de Via/Área Pública com mato alto ou árvores com necessidade de poda	0	0	0	0
	D10	Ponto com lixeiras quebradas	0	0	5	5
	D11	Área com esgoto a céu aberto	0	0	0	0
	D12	Infestação de animais peçonhentos (aranha, escorpião, carrapato, barbeiros, lacraia) ou sinantrópicos (pombos, morcegos, roedores)	0	0	0	0
	D13	Ponto com coleta de lixo irregular ou deficiente (lixeiras cheias de lixo)	0	0	0	0
	D14	Ponto com lixo queimado de forma irregular	0	0	0	0
	D15	Paradas de ônibus sujas	0	0	0	0
	D16	Área de ocupação irregular do solo (Invasões)	0	0	0	0
	D17	Poluição visual (Placas particulares irregulares, em áreas públicas)	3	0	0	3
	D18	Poste de luz danificado (lâmpada com vidro quebrado ou poste danificado/batido)	1	0	0	1
DESORDENS PÚBLICAS	I1	Poste de luz desativado / falha de funcionamento da iluminação ou luminárias sujas (qualidade ruim da iluminação do poste: poste sem sistema de iluminação, lâmpada queimada /luminárias sujas ou com vidro escuro)	1	0	0	1
	I2	Via mal iluminada (poucos postes de luz/árvores atrapalhando a iluminação)	1	0	3	4
	I3	Pavimentação de vias acarretando problemas para o trânsito e/ou acessibilidade.	1	0	25	26
	I4	Equipamentos públicos com mato alto/lixo (escolas, creches, unidade de saúde)	0	0	0	0
	I5	Espaço público esportivo e de lazer com mato alto/lixo ou más condições (quadras, praças, ginásios)	1	0	1	2
	I6	Transporte público pirata	4	1	0	5
	I7	Organização do trânsito inadequada (falta de sinalização horizontal e vertical / falta de estrutura adequada para orientação do tráfego de automóveis ou pessoas)	5	0	3	8
	I8	Rua sem pavimentação asfáltica e sem calçadas	7	0	1	8
DESORDENS SOCIAIS	S1	Barulhos de tiros	0	0	0	0
	S2	Ruídos, música alta e gritaria	0	0	0	0
	S3	Vendedores ambulantes/camelôs na rua	11	0	0	11
	S4	Flanelinhas ou guardadores de carro	1	0	0	1
	S5	Pessoas vivendo ou dormindo na rua	6	0	8	14
	S6	Prostituição nas ruas	0	0	0	0
	S7	Jogo ou aposta de dinheiro em jogos	0	0	0	0
	S8	Pessoas pedindo esmolas ou outro tipo de ajuda na rua	0	0	0	0
	S9	Pessoas fazendo xixi ou cocô na rua	0	0	0	0
	S10	Consumo de drogas ilegais na rua (presença de seringas, cachimbo, etc.)	1	0	1	2
	S11	Consumo de bebidas alcoólicas na rua	1	0	0	1
	S12	Concentração de pessoas sem ocupação	0	0	2	2
	S13	Presença de trabalho infantil	0	0	0	0
	S14	Pessoas andando com arma de fogo na rua	0	0	0	0
	S15	Venda de drogas	2	1	1	4
	S16	Concentração de animais domésticos abandonados (cães e gatos)	0	0	0	0

Fonte: SGI/SSPDF

Gráfico 12: Desordens em Sobradinho – ano 2018



Fonte: SGI/SSPDF

É importante que estas desordens sejam solucionadas para que não haja uma ofensa à ordem urbanística e isso não possa disseminar um foco de violência. Com efeito, a urbanização transformou a realidade da Vila Dnocs e proporcionou uma qualidade de vida saudável aos seus moradores e frequentadores. A desordem urbana pode poluir visualmente o local e ser um combustível para o cometimento de novos crimes.

Por esta razão, Paulo Carmona faz uma relação entre o urbanismo e os índices de criminalidade, a saber:

Se, por um lado, a desordem urbana ofende as funções urbanísticas garantidoras de qualidade de vida na cidade, as políticas protetivas das funções urbanísticas têm o condão de minimizar os delitos urbanos, reduzindo os índices de criminalidade, pois uma boa organização da estrutura física da cidade influi sobre o comportamento do ser humano. (...) Existe intrínseca relação entre a ordem urbanística e a diminuição da violência urbana, cabendo ao Direito Urbanístico papel preponderante nas políticas públicas de prevenção e controle da criminalidade.¹⁴³

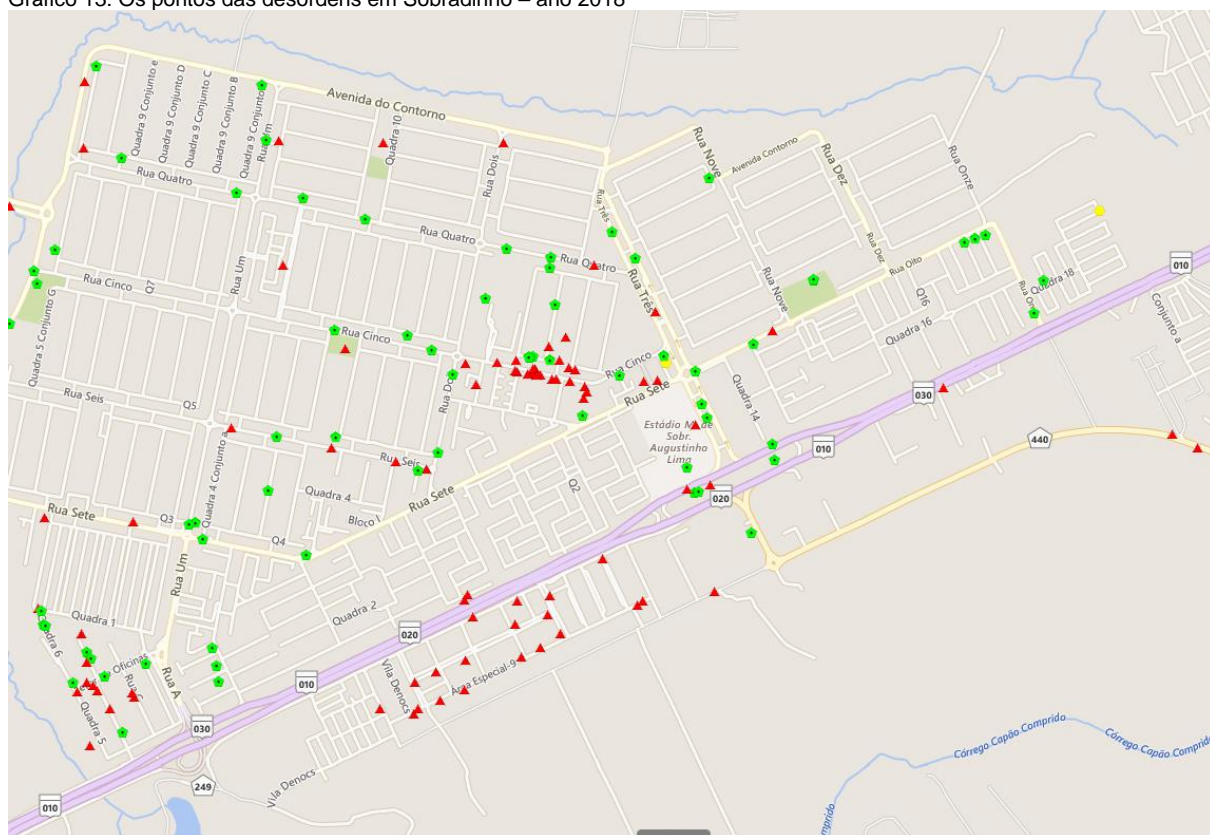
A título de exemplo, poderia se dizer que um carro abandonado e um mato alto podem servir de esconderijos para infratores que queiram roubar os pedestres que transitem pelo Dnocs. Qualquer cidade desordenada urbanisticamente pode se

¹⁴³ CARMONA (2014), *op. cit.*, p. 329-331.

transformar de pólo atrativo a um centro disseminador de ausência de moradia, de poluição, violência e desemprego.¹⁴⁴

No caso do Dnocs, ao se debruçar sobre os gráficos dos problemas urbanos ocorridos em Sobradinho no ano de 2018, nota-se a baixa ocorrência de desordens catalogadas para serem solucionadas. Enquanto existem quatro desordens na Vila Dnocs, na região do lado direito, conhecida como Setor de Expansão Econômica de Sobradinho, foram catalogados dezesseis tipos de desordens.¹⁴⁵

Gráfico 13: Os pontos das desordens em Sobradinho – ano 2018

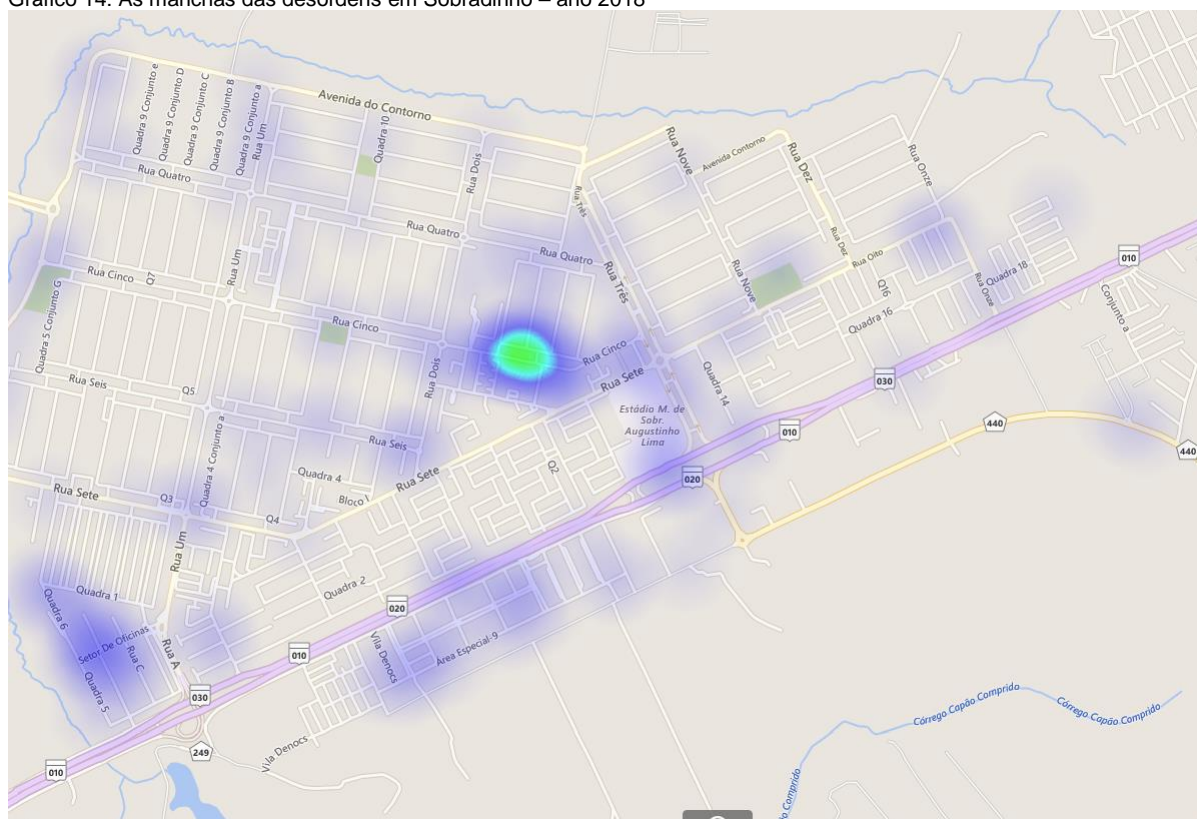


Fonte: SGI/SSPDF

¹⁴⁴ FARIAS, *op. cit.*, p. 170.

¹⁴⁵ Os triângulos em vermelho são desordens que estão pendentes de resolução enquanto os pentágonos verdes indicam que os problemas já foram solucionados.

Gráfico 14: As manchas das desordens em Sobradinho – ano 2018



Fonte: SGI/SSPDF

Verifica-se, portanto, que a preservação do planejamento urbanístico através da resolução das desordens auxilia na prevenção da violência, uma vez que o meio ambiente urbano deixa de propiciar condições favoráveis ao cometimento de crimes (ex: mato alto, rua sem iluminação, pontos de uso de entorpecentes) e favorece a manutenção da segurança dos moradores da localidade. Nesta linha, pode-se asseverar que:

A Escola de Chicago contribui para que o Poder Público compreenda melhor o fenômeno urbano e considere os efeitos negativos da urbanização acelerada dos países em desenvolvimento, possibilitando a implementação de políticas públicas que diminuam a segregação e exclusão social e, em consequência, reduza a criminalidade dela decorrente.¹⁴⁶

Não há, pois, como se dissociar o aumento da criminalidade com o crescimento desenfreado das cidades e a existência de desordens urbanas, denotando a relevância da urbanização na redução dos números de delitos.

¹⁴⁶ CARMONA, *op. cit.*, p. 330.

7 CONCLUSÃO

É possível perceber, assim, que a moradia é um direito fundamental por excelência. Não significa apenas mais um direito, mas sim o direito capaz de dar concretude à dignidade humana. Dentro das diversas dimensões de direitos fundamentais, a moradia se encaixa no direito de segunda geração, necessitando da atuação positiva do Estado para a concretização deste mandamento insculpido no artigo 6º da Constituição Federal.

Em que pese seja considerada uma norma constitucional de eficácia limitada de natureza programática, não se deve perder de vista que a moradia possui eficácia jurídica e é um direito social reconhecido nos normativos nacionais e internacionais. E é justamente por isso que precisa de especial atenção do Poder Público e de políticas governamentais efetivas para a redução do déficit habitacional brasileiro. O Estado tem papel primordial na adoção de programas habitacionais, além de ser fomentador de medidas voltadas para a construção de casas para toda a população.

É, pois, um direito público subjetivo inerente à personalidade. O que se espera é que todos tenham habitações adequadas e capazes de proporcionar segurança, conforto e proteção aos moradores contra quaisquer riscos. Não há mais dúvida da estatura constitucional do direito à moradia.

O alto déficit habitacional no país demonstra a ineficiência das autoridades públicas em cumprir seu mister. Não se pode esquecer que, apesar de não ter sua eficácia máxima, direta e imediata com a simples entrada em vigor do direito à moradia, isso não significa que o Estado deva permanecer inerte e sem qualquer preocupação com a crescente demanda habitacional.

A cláusula da reserva do financeiramente possível não poder ser vista como uma barreira intransponível, apesar de ter um alcance maior no direito à moradia. O Estado tem de proporcionar saúde, segurança e educação, mas não pode se descuidar das políticas habitacionais. Mesmo diante de um orçamento reduzido, deve-se garantir o mínimo existencial.

Afinal, trata-se de um direito social e com amparo na Carta Magna. Os entes estatais não podem se esquivar de promover e tutelar o direito à moradia do cidadão, devendo, de maneira paulatina e constante, implementar e ser agente indutor de programas habitacionais.

Neste contexto, a propriedade imobiliária é um bem que necessita de tutela jurídica. Não se admite mais o uso indiscriminado e abusivo do imóvel. Deve-se utilizar o bem para atender o interesse pessoal e, também, coletivo, bem como não se pode prejudicar terceiros. O dono da propriedade imóvel não é visto como um detentor de poderes absolutos, irrestritos e individualista sobre o bem.

Agora, há uma relativização e limitação dos direitos inerentes à propriedade, pois se necessita perseguir o bem-estar de todos e, principalmente, a função social da propriedade imobiliária. Com efeito, a função social é um princípio de envergadura constitucional e um limite natural à utilização do imóvel. Seu descumprimento acarreta sanções jurídicas, podendo-se citar a perda do bem.

A função social não é mera faculdade a ser observada pelo dono do imóvel, mas uma condicionante constitucional (CF, art. 5º, XXIII), sendo ela a legitimadora do próprio direito de propriedade. A utilização do bem não pode chegar ao ponto de prejudicar a sociedade, devendo a propriedade imobiliária ser uma promotora de justiça social e igualdade.

Não é por outra razão que as propriedades rurais e urbanas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei (CF, art. 243, *caput*).

Verifica-se, neste caso, que a propriedade imobiliária será objeto de políticas de reforma agrária e de programas habitacionais, como meio de se alcançar o bem-estar social. E não poderia ser diferente, pois o bem imóvel pode ser considerado um objeto material para se buscar efetivar políticas públicas.

Por sua vez, a explosão demográfica das cidades e o crescimento desordenado dos centros urbanos geraram graves danos urbanísticos. Não houve um correto planejamento habitacional capaz de garantir condições para que as

peessoas conseguissem uma moradia digna. Favelas e cortiços surgiram como uma alternativa em busca de abrigo e de proteção para as famílias, mas isso não pode ser considerado o melhor caminho.

O Poder Público deve ser um garantidor da proteção urbanística das cidades, proporcionando mecanismos de indução de programas habitacionais. A ocupação irregular do solo urbano deve ser repelida pelos Municípios e pelo Distrito Federal. A Lei nº 6.766/79 traz os regramentos para se evitar o parcelamento ilegal das terras, exigindo do ente estatal uma maior fiscalização na invasão de área pública.

Se a primeira fase da criação do parcelamento compete ao Município ou Distrito Federal, não se pode esquecer que a etapa seguinte terá o controle do Registro de Imóveis e o rigor da lei. Com efeito, o registrador não permitirá que um título ilegal tenha assento no fólio real. A segurança jurídica deve ser tutelada e, qualquer ato contrário ao ordenamento pátrio, não poderá receber a chancela do Estado.

Os princípios registrais servem para manter a higidez do sistema e proporcionar tranquilidade ao indivíduo que esteja indicado como proprietário de um bem imóvel. A busca por uma moradia não é mero capricho, mas uma forma de concretização da dignidade da pessoa humana. Ciente disto, a Serventia imobiliária procura agir com primor para repelir condutas que afrontem à legislação e à Constituição, agindo em defesa da estabilização jurídico-social.

Neste contexto, ganha relevância o surgimento da Vila Dnocs, projetada inicialmente para abrigar, em Brasília, os funcionários do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca. A carência de habitações acarretou a procura por espaços públicos desocupados, sendo que muitas pessoas começaram a construir barracos nas redondezas do Dnocs. A desorganização social era decorrência do crescimento irregular da área.

As moradias eram extremamente precárias e incapazes de garantir boas condições de vida aos habitantes da região. Além disso, a propriedade das terras pertencia ao Distrito Federal, fazendo com que os moradores estivessem sujeitos a ações de reintegração de posse do imóvel. Não havia autorização do Estado para

que as famílias ocupassem a área e muito menos título judicial ou administrativo a ser registrado no Cartório de Imóveis.

Evidentemente, a ocupação se fazia à margem da lei e, por isso, o Poder Público não efetuava obras de infraestrutura para que não houvesse a consolidação do novo assentamento. Se não existissem melhorias básicas, ficava mais fácil remover as famílias para outra localidade, mas essa queda de braço acabou com a edição da Lei Complementar distrital nº 742, de 16 de outubro de 2007.

A partir desta data, a Vila Dnocs passou a ter a devida atenção e deu-se início a um processo de urbanização promovido pela Companhia Habitacional do Distrito Federal (CODHAB). Diversas obras de saneamento básico, construção de redes de esgoto, asfalto, iluminação pública, calçadas e moradias foram promovidas na Vila Dnocs, encerrando em 31 de dezembro de 2013.

Este planejamento urbanístico levado a efeito na Vila Dnocs refletiu na redução da criminalidade na comunidade. Apesar de não se poder afirmar categoricamente que houve uma redução dos crimes violentos letais e intencionais (gráfico 7), uma vez que a quantidade deste tipo de delito na região não é expressiva, pode-se perceber que não houve aumento dos CVLIs. Pelo contrário, houve uma ligeira redução ao se olhar os números absolutos. Ou seja, no somatório das ocorrências, foram registrados treze óbitos violentos de 2002 a 2010 e apenas duas mortes em comparação ao período de 2011 a 2018. Pode ser que a urbanização tenha projetado efeito positivo nos homicídios e latrocínios na Vila Dnocs, porém a pequena variação na quantidade do evento morte não permite conclusões irrefutáveis.

De outro giro, ao se analisar os números dos crimes contra o patrimônio em momentos anteriores e posteriores à urbanização, foi possível asseverar que houve uma redução de determinadas modalidades criminosas. Com efeito, os crimes contra o patrimônio (gráfico 11) apresentaram uma tendência de queda em sua série histórica. Ao se falar especificamente de roubo a transeunte (gráfico 8), essa tendência é mais facilmente observada diante da acentuada redução deste crime no período após o início das obras de urbanismo, destacando-se o ano de 2014 com duas ocorrências criminais.

Há, portanto, uma relação direta entre a criminalidade e a urbanização. Quanto menos urbanizada for determinada região, maior a probabilidade de cometimento de diversos crimes e vice-versa.

Outro ponto a ser destacado é o mapeamento das desordens urbanas em Sobradinho, mais precisamente na região do Dnocs. O controle e solução das desordens auxiliaram na redução dos crimes, uma vez que retiraram determinados fatores que servem para impulsionar a ação delitiva. Com efeito, uma rua com péssima iluminação, mato alto e a presença de carros abandonados permitem que o autor cometa o delito com maior facilidade e empreenda fuga sem ser notado pelos moradores ou pela polícia.

Verifica-se que a criminalidade não pode ser enfrentada somente com medidas repressivas. Trabalhar a prevenção ajuda na sua redução. Uma ação complementa a outra, pois não são posturas excludentes entre si. No caso, a saudável urbanização, em particular a construção de moradias, possui força suficiente para auxiliar na queda de determinados crimes.

Em que pese a diminuta quantidade de crimes violentos letais e intencionais não tenha permitido conclusões peremptórias, apesar de se ter observado uma pequena variação para baixo, foi possível notar um impacto direto do urbanismo da Vila Dnocs na redução dos crimes contra o patrimônio. Em geral, percebe-se uma tendência de queda dos delitos e uma diminuição total destes tipos penais. A urbanização é, portanto, meio eficaz de enfrentamento da criminalidade.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madri: Trotta, 2002. 256p.
- AGHIARIAN, Hércules. *Curso de direito imobiliário*. 12ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. 464p.
- ALBERGARIA, Jason. *Noções de criminologia*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999. 308p.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. 368p.
- ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris editor, 2003. 296p.
- BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. *Regularização fundiária & direito à moradia: instrumentos jurídicos e o papel dos Municípios*. Paraná: Juruá Editora, 2014. 196p.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2014. 862p.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário 466.343-1/SP*. Relator: Min. Cezar Peluso, 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Suspensão de Tutela Antecipada 175-AgR/CE*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo582.htm>. Acesso em: 5 abr. 2019.
- CANUTO, Elza Maria Alves. *Direito à moradia urbana: aspectos da dignidade da pessoa humana*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. 339p.
- CARAM, Dalto. *Violência na sociedade contemporânea*. Petrópolis: Vozes, 1978. 250p.
- CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de direito urbanístico*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015. 406p.
- _____. Elysium: espaço urbano, criminalidade e a escola de Chicago. In: MACHADO, Bruno Amaral; ZACKSESKI, Cristina; DUARTE, Evandro Piza (orgs.). *Criminologia e cinema: narrativas sobre a violência*. São Paulo: Marcial Pons, 2016. p. 318-331.
- _____. *Violência x cidade: o papel do direito urbanístico a violência urbana*. São Paulo: Marcial Pons, 2014. 351p.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1976. 574p.

CONTROLADORIA-GERAL/DF. Relatório de auditoria nº 1/2013 – Diroh/Conie/Cont/Stc. Disponível em: <http://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/76-2.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2019.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 220p.

COUTO, Sérgio A. Frazão do. *Manual teórico e prático do parcelamento urbano*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981. 623p.

DAHLBERG, Linda L.; KRUG, Etienne G. *Violência: um problema global de saúde pública*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v11s0/a07v11s0>. Acesso em: 10 jun. 2019.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. Direito fundamental à moradia na Constituição Federal de 1988: panorama atual e perspectivas de efetivação. In: ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de (org.). *Direitos fundamentais na Constituição de 1988: estudos comemorativos aos seus vinte anos*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008. p. 148-171.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. 331p.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de registro de imóveis*. 9ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. 747p.

EL DEBS, Martha. *Legislação notarial e de registros públicos: comentada*. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. 1898p.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. 664p.

FARIAS, Paulo José Leite. Ordem urbanística e a prevenção da criminalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, ano 42, nº 168, out.-dez. 2005, p. 167-183.

FERNANDES, Newton; FERNANDES, Valter. *Criminologia integrada*. 2ª ed. São Paulo: Editora RT, 2002. 779p.

FISCHER, Rosa Maria. *O direito da população à segurança: cidadania e violência urbana*. Petrópolis: Vozes, 1985. 106p.

FRANCISCO, Ronaldo Vieira; GOLDFINGER, Fábio Ianni. *Direito urbanístico*. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017. 336p.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. *Espaço urbano e criminalidade: lições da escola de Chicago*. São Paulo: IBCCRIM, 2002. 150p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares*. Belo Horizonte: FJP, 2017. 20p.

JORNAL DE BRASÍLIA. Caderno cidades. Disponível em: <http://www.jornaldebrasil.com.br/cidades/gdf-conclui-entrega-de-casas-na-vila-dnocs/>. Acesso em: 8 jan. 2019.

JUNIOR, Nelson Nery; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil comentado*. 12ª ed. São Paulo: Editora RT, 2017. 2400p.

LEAL, César Barros. Delinquência urbana e segurança pública: Brasil e México. In: LEAL, César Barros; JÚNIOR, Heitor Piedade (orgs.). *A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 29-39.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Direitos reais: à luz do Código Civil e do direito registral*. São Paulo: Editora Método, 2004. 416p.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. 1280p.

MASTRODI, Josué; ROSMANINHO, Mariane Dantas. O direito fundamental à moradia e a existência efetiva da reserva do possível. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 113-134, julho/dezembro de 2013.

MATTOS, Liana Portilho. *A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do estatuto da cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Ideias Editora, 2003. 117p.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. 1446p.

MÉXICO. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/mx/mx139es.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

MISSE, Michel. *Violência: o que foi que aconteceu?*. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/60/Viol%C3%83%C2%AAncia%20o%20que%20foi%20que%20aconteceu.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

MOLINA, Antonio García-Pablos de; GOMES, Luiz Flávio. *Criminologia*. 4ª ed. São Paulo: Editora RT, 2002. 683p.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. *Direito fundamental à moradia*. São Paulo: Editora Pillares, 2008. 279p.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 16ª ed. São Paulo: Editora Método, 2017. 1006p.

PERES, Maria Fernanda Tourinho. Violência: um problema de saúde pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (orgs.). *Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?*. São Paulo: Contexto, 2006. p. 101-111.

PORTO, Noemia Aparecida Garcia. *Geografia do trabalho e da cidade: estudo etnográfico das dimensões da cidadania a partir das narrativas sobre a Vila DNOCS*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2015, 358p.

POSTERLI, Renato. *Violência urbana: abordagem multifatorial da criminogênese*. Belo Horizonte: Inédita, 2000. 108p.

Projeto de regularização urbana da Vila Dnocs, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF – CODHAB. Disponível em: <http://abc.habitacao.org.br/wp-content/uploads/2018/01/P16-CODHAB-DF-Vila-DNOCS-REG-power-point.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das coisas*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2013. 1183p.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Criminalidade e violência global*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. 143p.

ROSANVALLON, Pierre. *A nova questão social*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998. 170p.

SAMPAIO, Marcos. *O conteúdo essencial dos direitos sociais*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. 279p.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2012. 504p.

SAULE JUNIOR, Nelson. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. 544p.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000. 409p.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. *Registro de imóveis I: parte geral*. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. 233p.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. São Paulo: Editora RT, 2004. 398p.

SILVA, Braulio; MARINHO, Frederico Couto. Urbanismo, desorganização social e criminalidade. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. p. 71-85.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2015. 936p.

SILVA, Thamires Olimpia. “Urbanização brasileira”; *Brasil Escola*. Disponível em: <http://brasilecola.uol.com.br/brasil/urbanizacao-no-brasil.htm>. Acesso em: 4 abr. 2018.

SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro de. *Noções fundamentais de direito registral e notarial*. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. 384p.

SOUZA, Jackson A. *et al.* Ocupação desordenada: o crescimento não planejado dos centros urbanos causa problemas como favelas, ocupação de morros e encostas e violência e degradação ambiental. *Revista Conhecimento prático: geografia*, São Paulo, nº 30, abr. 2010, p. 32-35.

STEFANIAK, João Luiz. A efetividade do direito humano e fundamental à moradia. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 8, n. 8, p. 237-256, julho/dezembro de 2010.

VIANNA, Luís Carlos Fagundes. *Elementos do registro de imóveis*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. 142p.

VIOLÊNCIA. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2019. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Viol%C3%Aancia&oldid=55314848>. Acesso em: 10 jun. 2019.